



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



## USAID LEADERSHIP IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

# Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe Capítulo 10. Recaudaciones

*Preparado por: David Crawford*

**Agosto 2013**

Contrato Número: EEM-I-00-07-00005-00

Esta publicación fue producida para revisarse por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos. La publicación fue preparada por Deloitte Consulting LLP.

# Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe

## Capítulo 10. Recaudaciones

|                               |  |                      |
|-------------------------------|--|----------------------|
| <b>Nombre del Programa:</b>   | USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM) |                      |
| <b>Oficina Patrocinadora:</b> | USAID/LAC  |                      |
| <b>Número de Contrato:</b>    | EEM-I-00-07-00005-00                                   | Orden de Trabajo: 11 |
| <b>Contratista:</b>           | Deloitte Consulting LLP                                |                      |
| <b>Fecha de Publicación:</b>  | 31 de agosto de 2013                                   |                      |

### Autores

David Crawford  
Experto en la Materia  
USAID/LPFM  
e-mail: davidacrawford2001@yahoo.co.uk

### Descargo de responsabilidad

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

# Tabla de Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Lista de Siglas y Abreviaturas</b>  | <b>4</b>  |
| <b>RECONOCIMIENTOS:</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Capítulo 10. Recaudaciones</b>  | <b>6</b>  |
| <b>10.1. Prácticas Líderes</b>   | <b>6</b>  |
| 10.1.1. Introducción   | 6         |
| 10.1.2. Un Plan de Acción en el Nivel de Producción – el Recaudador Tributario | 14        |
| 10.1.3. Administración de Casos  | 18        |
| 10.1.4. Recaudación Tributaria – Una Organización                              | 23        |
| 10.1.5. Acuerdos de Pago   | 32        |
| 10.1.6. Secuencia de Acciones de Ejecución de Recaudación                      | 34        |
| 10.1.7. Compensación   | 34        |
| 10.1.8. Embargo  | 35        |
| 10.1.9. Gravámenes   | 42        |
| 10.1.10. Incautación y Venta de Propiedad                                      | 44        |
| 10.1.11. Otros Poderes de la Recaudación Tributaria                            | 50        |
| 10.1.12. Identificación de Contribuyentes Omisos                               | 54        |
| 10.1.13. Condonación de Deudas Tributarias                                     | 56        |
| <b>10.2. Tendencias Comunes</b>  | <b>60</b> |
| 10.2.1. Integridad de Datos  | 60        |
| 10.2.2. Transferencia de la Obligación de la Deuda Tributaria                  | 61        |
| 10.2.3. Iniciativas para Posibles Contribuyentes Omisos                        | 61        |
| 10.2.4. Certificados de Liquidación de Impuestos                               | 63        |
| 10.2.5. Amnistías Tributarias  | 64        |
| 10.2.6. Recaudación de Impuestos Privatizada                                   | 68        |
| <b>10.3. Madurez de la Administración Tributaria</b>                           | <b>68</b> |
| <b>10.4. América Latina y el Caribe</b>  | <b>72</b> |
| <b>10.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices</b>                          | <b>74</b> |
| <b>REFERENCIAS:</b>  | <b>76</b> |
| <b>Apéndice 10.A. Estructura Organizativa de la División de Recaudaciones</b>  | <b>78</b> |
| <b>Apéndice 10.B. Información de Terceros sobre los Contribuyentes Omisos</b>  | <b>81</b> |
| <b>Apéndice 10.C. Amnistías Tributarias Recientes de Todo el Mundo</b>         | <b>90</b> |

## Lista de Siglas y Abreviaturas

| Sigla | Definición   |
|-------|--|
| BOJ   | El mejor de los criterios (BoJ - por sus siglas en inglés)                     |
| ETC   | Equivalente de tiempo completo   |
| IIC   | Impuesto al ingreso corporativo  |
| IIP   | Impuesto al ingreso personal   |
| IRS   | Servicio de Impuestos Internos (IRS por sus siglas en inglés - Estados Unidos) |
| IVA   | Impuesto al Valor Agregado   |
| LAC   | Latinoamérica y el Caribe  |
| OCDE  | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                     |
| OGC   | Oficina de Grandes Contribuyentes  |
| PAYE  | Retención en la Fuente (PAYE por sus siglas en inglés)                         |
| TI    | Tecnología de la Información   |

## RECONOCIMIENTOS:

Varias personas contribuyeron a los borradores de este documento. Doug Pulse y Anton Kamenov proporcionaron un resumen para el capítulo y realizaron comentarios sobre los borradores. Arturo Jacobs proporcionó revisiones y redactó el Apéndice 10.A. Esta ayuda es altamente apreciada. Los errores y las omisiones deben, por supuesto, ser atribuidos a los autores.

# Capítulo 10. Recaudaciones

Este capítulo contiene una descripción general de las recaudaciones y los ejemplos de la legislación, los procedimientos y procesos de la recaudación tributaria, y sugiere formas de medir los diferentes resultados para propósitos de administrar el rendimiento y evaluar la función de las recaudaciones de una administración tributaria. Este capítulo trata de proporcionar sugerencias operativas generales para ayudar a las administraciones tributarias en la discusión de los aspectos relevantes de las recaudaciones y el desarrollo de sus propias políticas de recaudación de impuestos. Además, contiene un esbozo de las funciones y responsabilidades de los funcionarios tributarios, relacionados con los esfuerzos de recaudación de impuestos en mora y comentarios generales sobre la estructura organizativa.

Si bien este capítulo también contiene referencias a la "autoridad legislativa" aplicable, esta referencia es amplia y los ejemplos de legislación son un compuesto extraído de una serie de países. Estas referencias tienen el propósito de ayudar a aquellos que no cuentan con disposiciones particulares en su propia legislación, o cuando una disposición no se desempeña tan bien como se esperaba.

## 10.1. Prácticas Líderes

Los gobiernos están cada vez más bajo presión para encontrar fondos suficientes para cubrir sus necesidades presupuestarias, y su atención a menudo se orienta a la serie de impuestos en mora – las "cuentas por cobrar" de la administración tributaria.

### 10.1.1. Introducción

Cuando se ve desde lejos, la recaudación tributaria parece ser una tarea relativamente simple, pero esta primera impresión es engañosa. De hecho, la recaudación de impuestos es una tarea compleja y difícil. Implica recaudar el dinero de los deudores tributarios en circunstancias a menudo estresantes y a veces conflictivas. Por ejemplo, en Rusia, "en 1996, veintiséis recaudadores de impuestos fueron asesinados, setenta y cuatro resultaron heridos, y seis fueron secuestrados mientras dieciocho oficinas tributarias rusas fueron atacadas en un tiroteo."<sup>1</sup> Más recientemente, y en varios países, se han recibido informes frecuentes de recaudadores de impuestos que se lesionan en el trabajo al tratar de incautar bienes del contribuyente.

Abordar la recaudación de deudas de una manera profesional y utilizando una serie de medidas previsibles y cada vez más fuertes, pueden maximizar los resultados de recaudación y reducir al mínimo los riesgos de confrontación. Hay algunos pasos básicos para la recaudación de deudas tributarias que son comunes en cualquier organización tributaria. Los pasos básicos son:

- La identificación rápida de impuestos en mora;
- Asignar prioridad a los casos en mora (por ej., riesgo, cantidad, etc.);
- Incrementar la severidad en cada una de las solicitudes de pago, y

---

<sup>1</sup> Franklin (1997), p. 136.

- Tomar acción usando las disposiciones de la ley para recaudaciones.

La política de recaudaciones de cualquier administración tributaria está determinada por la cultura del país, el entorno político, las prácticas comerciales, las políticas judiciales, y la experiencia tributaria previa. Los pasos básicos anteriores se definen a través de estas influencias y son desarrollados en los lineamientos de operación y procedimientos para la función de recaudación de impuestos. Este capítulo detalla las acciones legales que se utilizan para recaudar las deudas tributarias. Se describe con suficiente detalle los pasos a seguir con cada acción de manera que una administración tributaria, que se encuentra con problemas con sus disposiciones particulares, puede ser capaz de adaptar estos pasos para llegar a una solución dentro de los límites de su particular política de recaudaciones.

### *Definición de Mora Tributaria*

Los impuestos en mora son aquellas obligaciones que han sido tasadas legalmente a través de:

- Autodeterminación;
- Una acción administrativa basada en criterios objetivos, o
- Una auditoría de los registros del contribuyente,

y que no se pagan dentro del plazo legal. La mora incluye: (a) la responsabilidad tributaria pendiente, (b) sanciones, (c) intereses devengados, y (d) otras cantidades legalmente impuestas.<sup>2</sup> El interés es usualmente cargado desde la fecha de concesión del saldo que se debe y se extiende hasta la fecha en que la cantidad es pagada. La acumulación de intereses es una cuestión de ley y es una forma de compensación al gobierno por el costo de la utilización de los fondos a los que el gobierno tiene derecho legalmente. Como se discutió en el Capítulo 7, la velocidad a la que se carga el interés debe ser revisada periódicamente y reiniciada cuando sea necesario. El interés es generalmente cargado sobre el saldo total, incluyendo sanciones e intereses previamente cargados, y puede ser compuesta en una base diaria.

Las administraciones tributarias modernas tienen un sistema de sanciones civiles para asegurar de que se aliente a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones en forma oportuna. Las penalidades varían en la cantidad o la gravedad en función de la obligación incumplida o el número de veces que se repite. Aquellos que no se apegan al cumplimiento de sus obligaciones pueden ser cargados con el pago de una penalidad por varias faltas, incluyendo la presentación tardía de una declaración de impuestos, pago atrasado, no cumpliendo los plazos para inscribirse en una oficina de impuestos, y/o no responder a una demanda de información.

Dependiendo de la legislación, las devoluciones por pago en exceso de la obligación tributaria pueden ser aplicadas a una deuda de un mismo impuesto en otro año o a todos los impuestos administrados por la administración tributaria. Ciertos créditos, según lo especificado por la legislación, pueden convertirse en reembolsos y también pueden ser aplicados sobre la deuda.

---

<sup>2</sup> Sanciones, incluyendo penalidades e intereses, son tratadas en el Capítulo 7.

Cuando la responsabilidad tributaria no se paga a tiempo, la administración tributaria por lo general emite una serie de cartas de advertencia de que se escalan en severidad y, normalmente, se aplica un procedimiento de recaudación forzada de mora. Un número de poderes administrativos de deuda son típicos en las administraciones tributarias, incluidas los poderes para:

- Conceder prórrogas de pago;
- Compensar deudas tributarias de los contribuyentes con los créditos derivados de otros impuestos;
- Formular acuerdos de pago;
- Recaudar las deudas tributarias a través de terceras partes que deben dinero al contribuyente;
- Exigir el pago de las cuentas bancarias de las personas con mora tributaria;
- Iniciar acciones de incautación, y
- Iniciar acciones de quiebra/liquidación.

### *Diseñando una Política de Recaudación Tributaria*

Es importante reconocer que no todos los procedimientos y recursos legales disponibles para cobrar impuestos en mora son necesarios o apropiados en todos los casos de impuestos en mora. La decisión de cómo proceder por lo general se basa en una evaluación de los riesgos involucrados en la recaudación de la deuda tributaria y el método más rentable de recaudar esa deuda tributaria. La política de recaudación de impuestos debe ser una cuyos procedimientos y políticas sean:

- **Selectivos:** No es práctico perseguir a todos los contribuyentes, ya que por lo general hay un gran número de pequeñas cantidades y antiguas moras que, si estas se persiguen con todos los medios a disposición de la administración tributaria, se podría agobiar al personal disponible. Hay simplemente demasiado incumplimiento para que la administración tributaria pueda hacerle frente con sus recursos limitados. En cambio, la administración tributaria debe emplear un método enfocado para identificar y destinar los esfuerzos de recaudación a la población más importante y con alto riesgo de incumplimiento.
- **Económicos:** Las administraciones tributarias no tienen presupuestos ilimitados. Alternativas de bajo costo son preferibles cuando estas están disponibles. Esto requiere de un equilibrio entre los costos de tomar varias medidas y el retorno esperado. La continuación de la acción de recaudación no puede ser justificada cuando los costos superan los beneficios esperados.
- **Oportunos:** La administración tributaria debe identificar el incumplimiento e iniciar la acción de cobro lo más rápido posible; y
- **Proactivos/Paliativos:** El enfoque sobre el incumplimiento, siempre que fuere posible, debe ser el de evitar futuros incumplimientos por el contribuyente y hacer frente a la causa del incumplimiento.

Dado que los recursos de la administración tributaria son limitados, es importante adoptar una política de recaudaciones simple, comprensible, con procedimientos que son fáciles de automatizar y usar. La política debe orientar sobre qué casos perseguir, así como decidir qué casos ignorar.

Un proceso de negocio claramente definido debe ser desarrollado y la gestión de la administración tributaria debe asegurarse de que este es, de hecho, seguido. Una vez que el contribuyente es identificado en atraso, este proceso debe garantizar que el contribuyente/deudor es notificado tan pronto como sea posible. Los atrasos en la notificación de un deudor, dan como resultado la pérdida de ingresos, ya que la probabilidad de recaudar la cantidad disminuye con el tiempo. De acuerdo con la Curva de Recaudaciones<sup>3</sup> del Servicio de Impuestos Internos de EE.UU. (IRS), mientras una deuda tributaria se hace más antigua, la probabilidad de recuperación se diluye después de estar pendiente por 36 meses.

**Figura 10.1. Curva de recaudación del IRS – probabilidad de recaudar \$1 de deuda**

| Actual | 1 Mes Vencido | 3 Meses Vencido | 6 Meses Vencido | 9 Meses Vencido | 12 Meses Vencido | 24 Meses Vencido | 36 Meses Vencido |
|--------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| \$1,00 | 0,97c         | 0,72c           | 0,53c           | 0,43c           | 0,28c            | 0,13c            | 0,0c             |

Estas estadísticas son de una jurisdicción fiscal que tiene todas las herramientas jurídicas necesarias y una administración moderna ayudada por una automatización importante y un apropiado servicio postal en funcionamiento. La situación en muchos países podría ser mucho peor que esta.

Hay una serie de factores que pueden causar una mala recuperación de los impuestos en mora. Estos factores se pueden resumir de la siguiente manera:

- El marco legal es a menudo identificado como el mayor impedimento;
- La organización interna y la coordinación dentro de la administración tributaria pueden estar ausentes;
- Políticas claramente definidas, procedimientos y responsabilidades, así como una supervisión suficiente, pueden estar ausentes; y
- Los recursos operativos, que van desde el personal calificado para el apoyo logístico de las computadoras, teléfonos y transporte, pueden ser inadecuados.

Es de particular interés el estado actual de la antigüedad de la mora de países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe (LAC) en la tabla siguiente. La mora antigua se muestra como porcentaje del total de los atrasos pendientes. Algunos de estos pueden ser legítimamente atrasados debido a las apelaciones judiciales. Sin embargo, la probabilidad de recaudar toda la mora se reduce significativamente a medida que las cuentas adquieran mayor antigüedad. Este cuadro sugiere que la mayoría de los países de la región de LAC se beneficiarían con una reforma de la ley actual de recaudaciones y sus prácticas. Además, las cuentas que son incobrables deben ser preparadas para la condonación y así evitar que el potencial de ingresos sea presentado de forma distorsionada.

<sup>3</sup> Internal Revenue Service (2002), p. 12. Esta evaluación del IRS de la reducción de ingresos, con el pasar del tiempo refleja la experiencia con agencias de recaudación privada. La Sección de la Liga de Derecho comercial de la Agencia de Recaudación Comercial de los Estados Unidos publicó los resultados de una encuesta entre sus miembros en julio de 2001, indicando que, en promedio, sólo 10 centavos de cada dólar es recaudable después del vencimiento de dos años. Una afirmación similar es presentada por Nina E. Olson, National Taxpayer Advocate ante el Subcommittee on Oversight Committee on Ways and Means U.S. House of Representative hearing on Tax Compliance Challenges Facing Financially Struggling Taxpayers en Febrero 26 del 2009.

**Figura 10.2. Antigüedad de impuestos sin recaudar como porcentaje del total de mora<sup>4</sup>**

|                                 | Menores a 1 año de antigüedad | Mayor a 1 año pero menor a 2 años | Mayor a 2 años pero menor a 5 años | Mayor a 5 años |
|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------|
| Argentina                       | 12,30                         | 9,66                              | 20,73                              | 57,31          |
| Chile                           | 11,93                         | 12,44                             | 29,59                              | 46,01          |
| Colombia                        | 22,83                         | 27,91                             | 17,88                              | 31,38          |
| Costa Rica                      | 19,81                         | 25,94                             | 29,85                              | 24,40          |
| Ecuador                         | 42,86                         | 25,61                             | 11,90                              | 19,62          |
| Honduras                        | 46,44                         | 5,59                              | 4,10                               | 43,87          |
| México                          | 36,31                         | 21,58                             | 26,16                              | 15,95          |
| Perú                            | 0,89                          | 1,62                              | 11,86                              | 86,32          |
| Promedio para los países de LAC | 21,2                          | 15,83                             | 27,20                              | 42,37          |

### **Riesgo Organizacional**

No es ni viable ni rentable el trabajar todos los impuestos en mora de las cuentas tributarias al mismo tiempo, ya que simplemente no hay suficientes recursos disponibles. La administración tributaria deberá aplicar los principios de riesgo para asignar eficientemente el personal a las cuentas de recaudación (riesgo de organización) y centrarse en aquellos contribuyentes que pueden tener mayor impacto en las recaudaciones (riesgo de cumplimiento).

El riesgo organizacional puede tratarse, en primer lugar, al asegurar que la contratación de recaudadores es adecuada para las tareas, que los recaudadores reciben la formación adecuada, y que hay suficiente personal con experiencia para responder adecuadamente a la carga de trabajo. Además, la administración tributaria debe monitorear continuamente la carga de trabajo y deberá presentar informes regulares que hagan seguimiento a:

- El número y el valor de las cuentas que entran en estado de mora (es decir, la "recepción" de casos);
- El número y el valor de las cuentas en mora que sean recaudadas o cerradas (es decir, la «producción» de los casos); y
- El número y el valor de las cuentas en mora que se mantienen en el inventario.

El número y el valor de las cuentas que entran en estado de mora en un momento dado se consideran la nueva 'recepción' para un período. Normalmente, el plazo es de un mes calendario. Las nuevas recepciones deben tratarse lo antes posible mientras que la información sobre la deuda es aún nueva y el contribuyente está todavía en condiciones de pagar o pedir prestado para pagar la deuda tributaria. Como puede verse a partir de la experiencia del IRS, con cada mes que pasa, la probabilidad de una recuperación total disminuye constantemente. Si la deuda es muy grande, el contribuyente puede estar en las primeras etapas de dificultad, con el resultado de que los activos disponibles para recuperar la

<sup>4</sup> CIAT y otros., page 50. El promedio es de todos los países de LAC, mientras que la tabla muestra solo países seleccionados.

deuda tributaria están disminuyendo, tanto como otros acreedores hacen también requerimientos de pago. Como se señaló anteriormente, el riesgo de cumplimiento es menor con las nuevas cuentas, sobre todo si esta es la primera vez que el contribuyente está en deuda. El recaudador tiene todavía la oportunidad de cambiar el comportamiento del contribuyente y una tarea relativamente fácil de recibir el pago completo de la deuda. El análisis de la composición de la recepción es importante.

El análisis de recepción debe ser la función de un supervisor. Este análisis puede ayudar a identificar las posibles tendencias en desarrollo y a asignar eficazmente el personal. El supervisor debe buscar:

- Si más cuentas de lo habitual están entrando en un momento dado;
- Si la existencia de un grupo de cuentas que son empresas están relacionadas por propiedad;
- Si las cuentas de cualquier sector de negocio en particular están entrando en mora (por ej., hoteles, tiendas de alta gama, la industria de la construcción);
- Si más de "el mejor de los criterios" (BoJ - por sus siglas en inglés)<sup>5</sup> están entrando en estado de deuda a la vez; y
- Si un tipo de impuesto es más frecuente (por ejemplo, el impuesto de sociedades).

En función de este análisis de recepciones, el supervisor podría tener que considerar la posibilidad de:

- Solicitar personal adicional;
- Planificar una capacitación específica;
- Reorganizar el personal para que algunos se dediquen a sectores o tipos de impuestos específicos;
- Determinar cómo la auditoría evaluó el BoJ, para recaudarlos de mejor manera; y
- Dar prioridad a las cuentas para no tomar medidas en cuentas con pequeños valores.

El número de cuentas recaudadas o cerradas es la «producción» para el período. El análisis de la producción ayuda al supervisor a determinar cuán eficiente o eficaces son los recaudadores y qué tipo de formación u otra medida correctiva, si hay alguna, es requerida. El seguimiento sobre cuánto tiempo se tarda en recaudar o cerrar una cuenta ayudará al supervisor a determinar cuántas cuentas grandes o pequeñas puede un recaudador trabajar al mismo tiempo (por ej., una semana, un mes, un trimestre). De esta manera, el supervisor puede determinar el número de cuentas para asignar a cada miembro del personal.

Con la experiencia y una base de estadísticas, el supervisor será capaz de determinar tiempos estándar para diversas actividades y los tipos de deudas tributarias, tales como el tiempo necesario para recaudar una cuenta activa, cerrar (condonar) una cuenta que ya no es recaudable, cerrar una cuenta cuando se inicia la incautación de bienes, recaudar una cuenta grande o una pequeña, así como la tasa de éxito en el logro de la recaudación completa de varios contribuyentes cuando se les ha notificado, dentro de un

---

<sup>5</sup> Una tasación según "el mejor de los criterios" es una en la cual la administración tributaria tiene razones para creer que las declaraciones y cuentas presentadas por el contribuyente no son suficientes para determinar la obligación. Estas son también llamadas "tasaciones indirectas".

cierto número de días de haber entrado en mora. Todo esto se puede considerar al determinar el número de recaudadores que se necesitan y qué cuentas deben ser priorizadas. Analizar cómo se recaudan o se cierran las cuentas también puede ayudar a determinar los métodos más eficaces para lograr el cumplimiento. Por ejemplo, las notificaciones automáticas, seguidas de llamadas telefónicas, son las menos costosas, mientras que la visita a los contribuyentes en su lugar de trabajo y siguiendo los procedimientos de ejecución son considerablemente más costosos.

Analizar el inventario de trabajo de casos es también necesario para determinar la edad de las cuentas y/o si son incluso todavía recaudables. Si la experiencia del IRS es representativa, las cuentas mayores a tres años deben ser preparadas para ser condonadas.

Por último, los supervisores deben seleccionar y analizar muestras de cuentas de manera regular para determinar qué tan bien se están trabajando las cuentas. Los tipos más comunes de muestras de trabajo que deben ser revisadas incluyen:

- El inventario de recaudaciones individuales, en particular de las cuentas más grandes;
- Los diferentes tipos de impuestos en el inventario, como el impuesto al valor agregado (IVA), retención en la fuente, el impuesto sobre la renta personal, impuesto a la propiedad, o el impuesto de sociedades;
- Las cuentas de cierta antigüedad, como los que son mayores a 1 año o los que están dentro de los 6 meses de estar en estado de prescripción<sup>6</sup> y para la cual no se ha tomado acción alguna sobre la cuenta; y
- Las cuentas identificadas como incobrables.

### *Riesgo de Cumplimiento*

Los factores anteriores pueden indicar si hay "riesgo de cumplimiento" entre los diversos tipos de impuestos, como el aumento del número de "el mejor de los criterios" (BoJ - por sus siglas en inglés) en un tipo de impuestos o un mayor número de grandes deudas de cualquier tipo de impuesto especial. El personal de recaudación también debe ser consciente de la necesidad de reaccionar de forma adecuada, desde una perspectiva de cumplimiento, a los diferentes tipos de cuentas. Por ejemplo, a los contribuyentes que se encuentran habitualmente en mora y no están dispuestos a dar información financiera, no se les debe permitir que continúen haciendo arreglos de pago. En estos casos, se requiere una acción de cumplimiento progresivamente más fuerte.

Entender los perfiles de cumplimiento y las características de riesgo de ciertos contribuyentes puede ayudar a los recaudadores. El modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a continuación, ilustra los factores que la administración tributaria puede considerar y aproximaciones que puede utilizar para fomentar el cumplimiento de los distintos grupos de contribuyentes.

---

<sup>6</sup> No está más sujeto a acciones legales debido a la ley de prescripción.

**Figura 10.3. Modelo de cumplimiento de cuentas de recaudación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>7</sup>**

| Porcentaje de contribuyentes | Actitud del contribuyente para el cumplimiento                               | Estrategia de cumplimiento a ser usada  | Porcentaje de cumplimiento usado | Aplicación de recaudación de impuestos en mora (ejemplos)  |
|------------------------------|--|---|----------------------------------|--|
| Inferior                     | Ha decidido no cumplir   | Uso de toda la fuerza de la ley   | Mayor                            | El recaudador debe usar todas las provisiones de cumplimiento, tales como el embargo <sup>8</sup> , gravámenes, incautación y/o venta de propiedad   |
| Menor                        | No busca cumplir, pero lo hará si la administración tributaria pone atención | Disuadir mediante la detección  | Mínima                           | El recaudador puede necesitar llamar, enviar recordatorios, e intentar un acuerdo de pago de largo-plazo, y/o un embargo, antes que un pago es realizado y el contribuyente comienza a cumplir |
| Mínima                       | Intenta, pero no siempre sucede  | Asistencia para cumplir   | Menor                            | El recaudador puede tener que llamar al contribuyente y determinar la habilidad de pagar por un acuerdo de pago de largo plazo   |
| Mayor                        | Dispuesto a hacer lo correcto  | Hacerlo sencillo proveyendo material escrito o una página web para el contribuyente para entender sus responsabilidades | Inferior                         | El recaudador puede realizar una llamada y el contribuyente hará sus propios acuerdos en un acuerdo de pago de deuda de corto plazo  |

### *Asignando Cuentas para Recaudación*

Todas las grandes cuentas nuevas (recepciones) deben ser identificadas periódicamente por el supervisor y asignadas a los recaudadores. Idealmente, el sistema de tecnología de la información (TI) debe proporcionar informes sobre una nueva recepción, con el cual el supervisor puede asignar al personal en el sistema informático. Cuando el sistema no es capaz de asignar cuentas y monitorear el avance, el supervisor necesitará desarrollar un sistema manual. Para la asignación de la carga de trabajo, las cuentas nuevas deben ser clasificadas por orden de valor, de mayor a menor, y las cuentas nuevas no asignadas deben ser revisadas para determinar los riesgos de cumplimiento. Cabe señalar que las cuentas de valor más grandes<sup>9</sup> pueden tardar más tiempo promedio en resolver, y por lo tanto un menor número de cuentas se asignan a un recaudador para tomar acción. No más de 20 grandes cuentas deben ser asignadas inicialmente para establecer una línea base de tiempo. Como regla general,

<sup>7</sup> Adaptado de la OCDE, (2004), p. 41.

<sup>8</sup> Un embargo es un procedimiento legal por el cual una administración tributaria puede recaudar lo que un contribuyente deudor debe por la incautación de la propiedad del deudor cuando está en manos de otro que no sea el deudor tributario. Usualmente este es dinero que se debe al deudor tributario y está reflejado en los registros del deudor tributario como una cuenta comercial por cobrar, o es dinero perteneciente al deudor tributario que está en un depósito en una institución financiera.

<sup>9</sup> La regla 80/20 puede ser usada para definir "cuentas grandes". Es decir, 80 por ciento de los impuestos en mora son usualmente generados por el 20 por ciento, o menos, de cuentas.

tomará al menos un día para hacer frente a cada cuenta grande y 20 grandes cuentas constituiría un mes de trabajo.

Una vez que una línea de base para el manejo de cuentas ha sido establecida, se puede determinar que, por ejemplo, tres veces el número de cuentas de impuestos sobre la renta se podrían distribuir a los recaudadores de cuentas corporativas. Esta es la responsabilidad del supervisor, determinar los impuestos que componen el mayor porcentaje de los impuestos en mora. Para la mayoría de las administraciones tributarias nacionales, los impuestos más importantes incluyen los impuestos a la renta corporativa, Impuesto al Valor Agregado (IVA), retención en la fuente, y los impuestos sobre la renta personal. Estos impuestos son manejados por equipos de recaudadores para cada tipo de impuesto. Algunos impuestos se pueden combinar bajo un mismo equipo de recaudadores. Por ejemplo, como las retenciones en la fuente y el IVA son los dos fondos fiduciarios<sup>10</sup> y, en general de alta prioridad, se pueden combinar en el mismo equipo. Otros impuestos son normalmente trabajados en base a proyectos, tal como se describe a continuación. En algunas administraciones tributarias, los recaudadores son responsables de una serie de impuestos que pertenecen a un contribuyente. Esto se recomienda para minimizar la confusión tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria. Además, cuando un recaudador es responsable de todas las deudas tributarias, se recomienda, ya sea alinear todas las disposiciones de recaudación que pueden ser dispersas en diversas leyes, o consolidarlas en una sola ley.

El trabajo asignado a cuentas nuevas y antiguas debe ser distribuido en orden al potencial de la cuenta para generar valor (por ej., el valor real de la deuda multiplicada por la probabilidad de recaudación, que es una función de la antigüedad, entre otros factores). Para garantizar la equidad en la distribución y un mejor seguimiento de estas cuentas, sólo los supervisores deberían asignar cuentas de los contribuyentes para la recaudación. Dicho esto, en la mayoría de las organizaciones, los nuevos recaudadores son asignados en cuentas de menor valor hasta que hayan demostrado que se sienten cómodos con los diferentes impuestos e interactúen con profesionales, como contadores y abogados.

### **10.1.2. Un Plan de Acción en el Nivel de Producción – el Recaudador Tributario**

El sistema más eficiente, o plan para los recaudadores tributarios, para manejar su carga de trabajo implica un proceso de tres etapas: 1) analizar, 2) priorizar, y 3) actuar.

#### ***Analizar***

Los recaudadores deben analizar su inventario de trabajo de casos asignados para determinar sus prioridades, asegurando la máxima recuperación y el uso más eficiente de tiempo. Los recaudadores deben determinar los expedientes que van a trabajar y los que van a tener que dejar de lado. Para gestionar el inventario de trabajo de casos, el recaudador debe concentrarse en los expedientes que dan resultados tangibles y/o que requieran medidas de forma urgente.

---

<sup>10</sup> Estos impuestos no son pagados por el contribuyente directamente, pero son más bien remitidos en representación del contribuyente. Por ejemplo, el IVA, es recaudado y remitido a la administración tributaria por el vendedor en representación del comprador.

Otros principios importantes de la planificación, que un recaudador debe tener en cuenta, son:

- Tomando todas las oportunidades para recaudar una cuenta en su totalidad;
- Siempre trabajando en el expediente de mayor valor, a menos que haya un peligro inmediato de pérdida;
- Tomando la acción más rentable dentro de las circunstancias de la cuenta; y
- Recomendando la "condonación" de una cuenta cuando se hayan agotado todas las vías para recaudarla.

Debido al nivel de esfuerzo requerido para recaudar algunas cuentas, puede no ser económicamente viable continuar con una acción de recaudación si el monto de dinero potencialmente recuperable es relativamente pequeño. Aunque las llamadas telefónicas son de bajo costo, llamar continuamente sin resultados no es rentable.

Como parte de un acercamiento sistemático para trabajar un completo inventario asignado, el recaudador debe tener un lista realista "para hacer" en el día, el cual pone énfasis en el mayor retorno de la inversión y los casos más esenciales. Esto suele ser un plan que se desarrolla a diario por el recaudador. El plan debe ser flexible, ya que las nuevas prioridades altas pueden intervenir en cualquier momento. Esta lista incluye los casos de alta prioridad, la lista de "avance"<sup>11</sup>, de todos los días, la correspondencia entrante, mensajes telefónicos, o visitas de contribuyentes.

### **Priorizar**

Para priorizar adecuadamente el trabajo del día, un recaudador debe estar consciente de las prioridades específicas establecidas por la administración y debe ser capaz de analizar los expedientes para determinar el riesgo de pérdida. Las prioridades de gestión pueden cambiar debido a las circunstancias, pero por lo general incluyen:

- Requerimientos ministeriales/de alta dirección (como consecuencia de las denuncias de contribuyentes);
- Abogado / Fiscal General o requerimientos judiciales;
- Solicitudes de remisión;<sup>12</sup>
- Nueva recepción;
- Cuentas antiguas;
- Cuentas con dificultades financieras;
- Condonaciones; y
- Pequeñas cuentas y proyectos especiales.

---

<sup>11</sup> Casos sin manejar sobrantes de días previos.

<sup>12</sup> Requerimientos para reducir o cancelar intereses y/o penalidades, los cuales la administración tributaria puede hacer si considera que es justo y razonable hacerlo, por lo general a causa de las dificultades del contribuyente u otras circunstancias extraordinarias.

**Consultas:** En las administraciones tributarias modernas, los contribuyentes tienen la oportunidad de consultar sus cuentas. Es común que los contribuyentes y/o sus representantes legales soliciten información de la cuenta cuando hay obstrucción de la acción de recaudación. Estas solicitudes se hacen a menudo en busca de motivos para impugnar la acción de recaudación. Dichas solicitudes requieren un considerable trabajo para asegurarse de que se han tomado todas las medidas apropiadas para recaudar la cuenta y que el contribuyente ha sido tratado de manera justa y profesional. Para garantizar que estas investigaciones se tratan de manera abierta y transparente, el expediente del contribuyente<sup>13</sup> debe tener la siguiente información:

- Informes completos que proporcionan un resumen de cuenta de:
  - toda la información financiera sobre el contribuyente, incluyendo un análisis de la capacidad de pago;
  - todas las recaudación y los esfuerzos de cumplimiento adoptados, y
  - todos los esfuerzos o no esfuerzos por parte del contribuyente para el cumplimiento;
- Las recomendaciones del recaudador tales como la siguiente acción legal a ser tomada o si hay una carga excesiva en el pago de la mora;
- Las decisiones finales sobre las medidas que han sido aprobadas por el directorio, y
- Las comunicaciones de las decisiones del supervisor al recaudador.

La información solicitada por el Procurador/Fiscal General para obtener información de casos judiciales requiere la misma documentación que se indica arriba.

**Cuentas antiguas:** A menudo hay muchas cuentas que son antiguas, en los que la sanción y los intereses acumulados superan el impuesto original, y para el cual la probabilidad de realizar el pago es muy baja. Estas cuentas deben considerarse por separado. Si el caso de recaudación es complejo e incluye cuestiones jurídicas que no son una cuestión de recaudaciones, pero el caso está todavía dentro del plazo legal para la recaudación, el caso debe ser remitido a un especialista para examinar más a fondo las cuestiones de fondo y hacer recomendaciones sobre cuál es la mejor manera de proceder. Otras cuentas rutinarias antiguas deben tener sus balances verificados y la acción de recaudación iniciada para prevenir que ellos ingresen en las limitaciones legales de tiempo. Todas las cuentas que están por encima del límite de tiempo para la recaudación deben considerarse incobrables y se prepararan para su inmediata condonación.

**Condonación y remisiones:** La mayoría de los gobiernos proporcionan la legislación en materia de administración financiera para permitir la condonación de toda la deuda pública que no pueden ser recaudadas. Cuando una cuenta se presenta para su condonación, la Administración Tributaria ha tomado una decisión empresarial de no continuar con futuras acciones de recaudación. Es importante señalar que una condonación no "extingue" la deuda, y si el contribuyente está en condiciones de pagar

---

<sup>13</sup> Dependiendo de la administración tributaria, pueden haber múltiples expedientes del contribuyente para registro, auditoría, y recaudación, o para cada tipo de impuesto. Alternativa y preferentemente, todos los documentos pueden estar en un solo repositorio.

su deuda en algún momento en el futuro, entonces la administración tributaria puede recaudar la deuda a esa fecha posterior.

Una "remisión" es legalmente diferente. Una remisión es una solicitud por escrito del contribuyente solicitando alivio debido a dificultades financieras u otras circunstancias extraordinarias. La remisión extinguirá de forma permanente el interés, penalidades y/o impuestos.

**Pequeñas cuentas de balance:** Las cuentas pequeñas son a menudo trabajadas en base a proyectos, mediante la agrupación de las cuentas con características similares y la asignación de dichas cuentas a recaudadores específicos. El beneficio de esto es que se puede hacer de forma rápida, y una cierta masa crítica de conocimientos puede ser desarrollada por uno o más recaudadores. El enfoque en cuentas de poco valor puede a menudo ser hecho por personal menos experimentado, con una política más simple, como aquel que requiere de tres contactos telefónicos dentro de un cierto período y nada más. Si una cuenta permanece inactiva durante un cierto período después del último contacto y no hay indicios de que existe una actividad económica, entonces esta podría ser automáticamente preparada para su condonación. A menudo, el sistema de tecnología de la información (TI) puede cancelar cuentas de pequeño valor en grupos y por lo tanto reducir los costos de recaudación de la administración tributaria.

**Peligro de pérdida de cuentas:** Estas son cuentas que el contribuyente está tratando de poner sus bienes o ingresos fuera del alcance de la administración tributaria. No tomar una acción oportuna puede significar la pérdida de la cuenta. La acción de recaudación puede verse sometida a las disposiciones riesgosas de la ley tributaria<sup>14</sup>, o puede ser necesario acelerar la emisión de un embargo, tasaciones especiales, o incluso la incautación de activos.

### *Actuar*

Los recaudadores deben revisar primero la cuenta para determinar qué acciones se han tomado hasta la fecha y los resultados de esas acciones, antes de decidir sobre los próximos pasos necesarios para resolver la cuenta. Para la mayoría de las cuentas, el recaudador deberá:

- Revisar la cuenta para confirmar:
  - el importe de la deuda, los detalles acerca de la tasación, y si alguna parte de la deuda es objeto de controversia debido a una apelación;
  - el historial de pagos anteriores del contribuyente;
  - el motivo para una tasación (por ejemplo, los ingresos no declarados, valor de la cuota insuficiente, las remesas salariales no realizadas);
  - el potencial de la deuda para incrementarse (por ejemplo, ninguna retención salarial o la tasación potencial de auditoría);
  - los requisitos para una auditoría de periodos o importes pendientes;

---

<sup>14</sup> Bajo 'provisiones riesgosas' la administración acelerará la tasación (por ej., antes del plazo) e intentará recaudar ingresos que la administración tributaria cree que están en riesgo, porque el contribuyente está por dejar la jurisdicción tributaria, el contribuyente esta por disponer de sus bienes, u otras razones.

- la necesidad de un aviso legal y/o el resultado potencial de cualquier acción legal (por ej. una carga excesiva para el deudor de impuestos); y/o
- si aplica, la necesidad de cruzar referencias entre la cuenta y cualquier cuenta relacionada, tales como familiares o socios comerciales.
- Contactar al contribuyente de impuestos por teléfono para:
  - solicitar el pago en su totalidad y/o obtener detalles de cualquier pago realizado, incluyendo la fecha de pago, nombre de la institución financiera, la dirección de la institución financiera, la forma de pago;
  - obtener información adicional para actualizar la cuenta (por ej., dirección actual, situación laboral, etc.);
  - hacer un arreglo de pago, cuando el pago total no es posible, sobre la base de una revisión completa de la capacidad de pago;
  - obtener información necesaria para levantar una tasación de las remesas que están vencidas;
  - asesorar al contribuyente sobre sus derechos y obligaciones y/o la posibilidad de una acción legal, si no se recibe el pago.
- Cuando el contacto telefónico no es posible, entonces:
  - enviar la carta de recaudación adecuada para solicitar el pago; o
  - realizar una investigación para determinar la mejor manera para contactar al contribuyente (por ej., una visita).

Cuando un recaudador hace seguimiento a los casos de manera organizada, esto refuerza la percepción de los contribuyentes acerca del recaudador, que es un profesional, comprometido y que tomará las medidas necesarias y apropiadas. Cuando el contribuyente tiene esta percepción, entonces hay mayores probabilidades de que realice un esfuerzo para cumplir voluntariamente. El recaudador debe asegurarse de que todos los contactos con los contribuyentes estén documentados en un registro de recaudaciones, y que son registradas en la fecha exacta, los tiempos, las consecuencias, y todo lo acordado. El recaudador debe asegurarse de que también se registra un plazo o fecha de "avance".

Con el fin de asegurarse de que las cuentas se elaboran de una manera eficiente y que el contribuyente recibe información coherente, algunas cuentas necesitarán estar asociadas y trabajadas como parte de un grupo de cuentas. Las cuentas pueden ser relacionadas de alguna manera, por ejemplo, cuando una empresa es propietaria de una serie de sociedades filiales con cuentas tributarias separadas. En tales casos, un recaudador tendrá la responsabilidad de todas las cuentas, pese a que puede ser necesario que el recaudador solicite ayuda en situaciones complejas.

### 10.1.3. Administración de Casos

Es responsabilidad de la administración el revisar sistemáticamente las cuentas para asegurar la calidad y eficacia del trabajo de un recaudador. La revisión del trabajo minimiza los riesgos organizacionales. Por ejemplo, los recaudadores pobremente formados pueden ser entrenados y/o capacitados. El monitoreo también puede revelar cuales cambios o mejoras son requeridos para las políticas o procedimientos operativos.

Para ayudar en esta revisión, el supervisor debe desarrollar una lista de verificación de calidad que se ajuste a los procedimientos para recaudar una cuenta. El supervisor debe entonces llevar a cabo un taller para explicar este formulario al personal, y los recaudadores podrían utilizar este mismo formulario como una lista de verificación para asegurarse de que se han completado todos los pasos necesarios al trabajar la cuenta. El supervisor debe revisar la lista de verificación independientemente con cada recaudador durante las reuniones para discutir las preocupaciones y proporcionar una retroalimentación. El supervisor también puede utilizar esta lista de verificación y las notas hechas en él, tanto como un registro de revisión de la calidad y para documentar el rendimiento del recaudador.

### *Informes de Gestión*

Un número de informes de gestión debe prepararse de forma regular. El seguimiento de los componentes de un inventario de deudas en mora, tales como la recepción y la producción, son fundamentales para medir el desempeño de la recaudación, con el fin de poder tomar adecuadas decisiones estratégicas y operativas.

**Reporte de inventario final en el mes, trimestre o a fin de año:** Este informe cuantifica los inventarios de los atrasos por tipo de impuesto en relación con el inventario total. El registro del inventario final y el monitoreo de su progreso para el mes a mes, es una manera de determinar si el inventario está disminuyendo. Si el inventario está incrementándose, entonces, el supervisor también debe realizar un seguimiento de recepción y de producción, para determinar si hay demasiadas deudas nuevas o si hay muy poca producción por los recaudadores.

Los impuestos en mora finalizados pueden ser comparados con los ingresos proyectados para el año, para determinar cuánto puede ser recaudado de las cuentas en mora y cuanto es recaudado de los ingresos actuales.

**Figura 10.4 Muestra de reporte de inventario final**

| Inventario final de impuestos en mora<br>al final del Trimestre 1 |       |    |       |    |       |    |                      |
|---|-------|----|-------|----|-------|----|----------------------|
| Tipo de impuesto  | Mes 1 |    | Mes 2 |    | Mes 3 |    | Porcentaje del total |
|   | #     | \$ | #     | \$ | #     | \$ | #\$                  |
| <b>Impuesto al ingreso corporativo (IIC)</b>                      |       |    |       |    |       |    |                      |
| Apertura de cuentas en mora – IIC                                 |       |    |       |    |       |    |                      |
| Más nuevas cuentas/montos IIC                                     |       |    |       |    |       |    |                      |
| Menos cuentas cerradas/recaudadas IIC                             |       |    |       |    |       |    |                      |
| Inventario final IIC  |       |    |       |    |       |    |                      |
|   |       |    |       |    |       |    |                      |
| <b>Impuesto al ingreso personal (IIP)</b>                         |       |    |       |    |       |    |                      |
| Apertura de cuentas en mora – IIP                                 |       |    |       |    |       |    |                      |
| Más nuevas cuentas/montos IIP                                     |       |    |       |    |       |    |                      |
| Menos cuentas cerradas/recaudadas IIP                             |       |    |       |    |       |    |                      |
| Inventario final IIP  |       |    |       |    |       |    |                      |
|   |       |    |       |    |       |    |                      |

| Inventario final de impuestos en mora<br>al final del Trimestre 1 |       |    |       |    |       |    |                      |
|---|-------|----|-------|----|-------|----|----------------------|
| Tipo de impuesto  | Mes 1 |    | Mes 2 |    | Mes 3 |    | Porcentaje del total |
|   | #     | \$ | #     | \$ | #     | \$ | #\$                  |
| <b>Retención en la fuente</b>                                     |       |    |       |    |       |    |                      |
| Apertura de cuentas en mora – Retenciones                         |       |    |       |    |       |    |                      |
| Más nuevas cuentas/montos Retenciones                             |       |    |       |    |       |    |                      |
| Menos cuentas cerradas/recaudadas Retenciones                     |       |    |       |    |       |    |                      |
| Inventario final Retenciones                                      |       |    |       |    |       |    |                      |
|   |       |    |       |    |       |    |                      |
| <b>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b>                           |       |    |       |    |       |    |                      |
| Apertura de cuentas en mora – IVA                                 |       |    |       |    |       |    |                      |
| Más nuevas cuentas/montos IVA                                     |       |    |       |    |       |    |                      |
| Menos cuentas cerradas/recaudadas IVA                             |       |    |       |    |       |    |                      |
| Inventario final IVA  |       |    |       |    |       |    |                      |
|   |       |    |       |    |       |    |                      |
| <b>Otros impuestos</b>  |       |    |       |    |       |    |                      |
| ...   |       |    |       |    |       |    |                      |
|   |       |    |       |    |       |    |                      |
| <b>Total</b>  |       |    |       |    |       |    | 100%                 |

**Reporte de entradas:** El valor y el número de cuentas añadidas durante el periodo permiten a un supervisor saber si hay demasiadas cuentas morosas. Si este es el caso, el supervisor puede:

- Determinar cuántas pueden ser trabajadas y dejar de lado a algunas;
- Determinar si un método diferente de contacto debe ser utilizado (por ej., enviar avisos para todos y sólo reaccionar con las grandes cuentas donde no hay respuesta);
- Obtener personal adicional;
- Trabajar sólo en un sector no cumplidor en particular; y/o
- Determinar cuántos son El mejor de los criterios (BoJ - por sus siglas en inglés) y de hablar con la división de auditoría sobre lo que se puede hacer.

**Reporte de inventario de antigüedad:** Este informe ayuda a determinar cuántas cuentas hay en el inventario y sus diferentes edades y valores. Con este informe, el supervisor puede determinar si las cuentas más antiguas y grandes han sido asignadas al personal y están siendo tratadas. Dado que las cuentas se estratifican por valor, el supervisor puede decidir si ciertos grupos de cuentas pueden ser consideradas para grupos de condonación o para otras acciones.

Figura 10.5. Muestra de reporte de inventario de antigüedad

| Resumen de inventario final por antigüedad y valor |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
|--|-----------|----|-------------|----|--------------|----|--------------|----|------------------|----|-------|----|
| Monto en Mora                                      | 1-90 días |    | 91-180 días |    | 181-360 días |    | 361-720 días |    | Más de 1720 días |    | Total |    |
|  | #         | \$ | #           | \$ | #            | \$ | #            | \$ | #                | \$ | #     | \$ |
| 0-500  |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| 500-5.000  |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| 5.000-10.000                                       |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| 10.000-50.000                                      |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| 50.000-100.000                                     |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| 100.000-500.000                                    |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| 500.000-1.000.000                                  |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| Más de 1.000.000                                   |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |
| Total  |           |    |             |    |              |    |              |    |                  |    |       |    |

**Reporte de producción total:** Este informe muestra el total de lo recaudado de las cuentas en mora. Es importante saber, como mínimo, cuántas cuentas están siendo cerradas y/o son recaudadas por los recaudadores. Para asegurar que el inventario no incremente, el supervisor debe garantizar que por lo menos las cuentas cerradas o recaudadas sean tantas como las cuentas que se convierten en recepciones nuevas. Para evitar el incremento de un inventario, los supervisores deben determinar la causa, por ejemplo, si los recaudadores:

- Tienen buenos hábitos de trabajo y son eficaces en sus prácticas de recaudación;
- Están siendo asignados con demasiado trabajo no recaudable;
- Requiere entrenamiento; y/o
- Están a menudo con baja.

El seguimiento sobre cómo las cuentas están siendo cerradas (por ej., cancelaciones) o recaudadas, permite a la administración determinar la eficacia de los recaudadores en la adopción de medidas de cumplimiento y en la atención a cuentas antiguas. Por ejemplo, si se toman algunas medidas de cumplimiento, pero el inventario sigue aumentando, el supervisor debe determinar por qué ocurre esto.

La muestra de reporte a continuación se puede adaptar para realizar un seguimiento en la producción individual de los recaudadores. Se puede combinar todo el equipo para reflejar también el rendimiento del equipo. Para determinar la eficiencia de los recaudadores, el supervisor puede dividir los diferentes totales en el formulario por el número de recaudadores que realizan el trabajo, y determinar los dólares promedio recaudados por cualquiera de esas acciones. Este tipo de información puede ser utilizado en la preparación de un modelo de negocio para demostrar lo que se puede lograr, y justificar, por ejemplo, las solicitudes de personal adicional.

Figura 10.6. Muestra de reporte de producción

| Análisis de producción  |                   |    |                |         |                          |   |           |                       |                |    |                |    |       |    |
|-------------------------|-------------------|----|----------------|---------|--------------------------|---|-----------|-----------------------|----------------|----|----------------|----|-------|----|
| Recaudado o cerrado por |                   |    |                | (fecha) |                          |   |           | Nombre del recaudador |                |    |                |    |       |    |
| Tipo de impuesto        | Solicitud / Aviso |    | Plazo/ acuerdo |         | Condonación / Dificultad |   | Embargo   |                       | Otra Ejecución |    | Cancelaciones  |    | Total |    |
|                         | #                 | \$ | #              | \$      | #                        | # | #         | \$                    | #              | \$ | #              | \$ | #     | \$ |
| Impuesto 1              |                   |    |                |         |                          |   |           |                       |                |    |                |    |       |    |
| Impuesto 2              |                   |    |                |         |                          |   |           |                       |                |    |                |    |       |    |
| Impuesto 3              |                   |    |                |         |                          |   |           |                       |                |    |                |    |       |    |
| Impuesto 4              |                   |    |                |         |                          |   |           |                       |                |    |                |    |       |    |
| Total                   |                   |    |                |         |                          |   |           |                       |                |    |                |    |       |    |
| Análisis                | Pre-ejecución     |    |                |         |                          |   | Ejecución |                       |                |    | Administrativo |    |       |    |

**Reporte de producción de condonación y remisión:** Este reporte ofrece un análisis de las condonaciones y remisiones. Nuevamente, la intención es para determinar cuántas cuentas son condonadas y/o remitidas y sus razones durante un período de informe. Este tipo de reporte es usualmente solicitado por un Ministerio de Finanzas, ya que muchos Actos de la Administración Financiera pueden contener un requisito de acceso a la información.

Figura 10.7. Muestra de reporte de condonación

| Sumario de Cuentas "Condonadas" como "Incobrables" |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
|--|------------|---------|------------|---------|------------|---------|------------|---------|-------|---------|
| Incobrable   | Impuesto 1 |         | Impuesto 2 |         | Impuesto 3 |         | Impuesto 4 |         | Total |         |
|  | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #     | \$(000) |
| El deudor ha fallecido                             |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| El deudor ya no es residente                       |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| El deudor no puede ser localizado                  |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| El deudor es incapaz de pagar la deuda (indigente) |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| El deudor está en quiebra                          |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| El deudor es una corporación inoperante/liquidada  |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Los costos de recaudación no se justifican         |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Total  |            |         |            |         |            |         |            |         |       |         |

Figura 10.8. Muestra de reporte de remisión

| Sumario de Cuentas "Remitidas" |            |         |            |         |            |         |       |         |  |
|--------------------------------|------------|---------|------------|---------|------------|---------|-------|---------|--|
| Causa de la Remisión           | Impuesto 1 |         | Impuesto 2 |         | Impuesto 3 |         | Total |         |  |
| Descripción                    | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #     | \$(000) |  |
| Dificultades financieras       |            |         |            |         |            |         |       |         |  |
| Error/demora de la             |            |         |            |         |            |         |       |         |  |

| Sumario de Cuentas "Remitidas"                                |            |         |            |         |            |         |       |         |
|---|------------|---------|------------|---------|------------|---------|-------|---------|
| Causa de la Remisión  | Impuesto 1 |         | Impuesto 2 |         | Impuesto 3 |         | Total |         |
| Descripción   | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #          | \$(000) | #     | \$(000) |
| administración tributaria                                     |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Circunstancias extraordinarias – Desastres naturales          |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Circunstancias extraordinarias – Accidente/Impedimento/Muerte |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Circunstancias extraordinarias – Disturbios civiles           |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Circunstancias extraordinarias – Otros                        |            |         |            |         |            |         |       |         |
| Total   |            |         |            |         |            |         |       |         |

Informes de administración precisos similar a lo anterior, son generalmente reportes fundamentales para la administración de un programa de deudas en mora. Cuanto más pronto una administración tributaria puede identificar cambios en el incumplimiento, más rápido se puede responder. Los informes frecuentes y precisos pueden ayudar a identificar los emergentes riesgos de ingresos, identificar los problemas internos, y ofrecer a la administración y el gobierno un aviso previo para coordinar y desarrollar una respuesta apropiada, si es necesario.

#### 10.1.4. Recaudación Tributaria - Una Organización

A fin de utilizar de manera eficiente las competencias previstas en la ley tributaria para el cobro de impuestos en mora, es necesario un marco organizativo. Muchas administraciones tributarias están organizadas a lo largo de líneas funcionales.<sup>15</sup> Además de organizarse a lo largo de líneas funcionales, otra tendencia reciente es la de organizar aún más la administración tributaria en base al tamaño de los contribuyentes (pequeño, mediano, grande).

En el diseño y contratación de personal de las divisiones de recaudación, hay variables que afectan el diseño y el número de empleados que se requieren, incluyendo:

- Volumen de trabajo previsto por empleado;
- Número de impuestos a ser recaudados;
- Nivel de automatización;
- La fiabilidad y la integridad de la información de la cuenta;
- El marco jurídico (disposiciones separadas y diferentes para cada impuesto frente a un código de impuestos);
- Apoyo a la infraestructura;
- Costo;
- Nivel general de cumplimiento de los contribuyentes, y
- Los deberes adicionales asignados a la división.

<sup>15</sup> La organización de la administración tributaria es abordada en el Capítulo 4.

Además de cobro de la deuda, algunos países han designado a su división de recaudaciones la responsabilidad de identificar a los contribuyentes no declarantes (aquellos que deben ser registrados para efectos tributarios, pero no lo han hecho); contribuyentes omisos (los que están registrados, pero han dejado de presentar su declaración); consultas de saldo de cuenta, la resolución de errores para las declaraciones de impuestos que se identifican con errores durante la entrada de datos, y el registro de contribuyentes. Como resultado, no hay uniformidad para puntualizar cuando se trata de números indicativos para el diseño y la contratación de personal, como se ilustra en la tabla a continuación.

**Figura 10.9. Contratación de personal de cumplimiento de recaudaciones OCDE<sup>16</sup>**

| País            | Personal total utilizado en el 2007 (ETCs), o empleados a fin de año /1 | Cumplimiento de la Recaudación y funciones relacionadas | Porcentaje del total |
|-----------------|---|---|----------------------|
|                 | #   | #   | %                    |
| Australia       | 20.877  | 2.620   | 12,5                 |
| Austria         | 7.993   | 853   | 10,7                 |
| Bélgica         | 17.322  | 2.194   | 12,7                 |
| Canadá          | 36.717  | 7.375   | 20,1                 |
| Rep. Checa      | 14.679  | 973   | 6,6                  |
| Dinamarca       | 8.026   | 908   | 11,3                 |
| Finlandia /2    | 5.913   | 276   | 4,7                  |
| Alemania        | 111.988   | 12.000  | 10,7                 |
| Grecia          | 12.566  | -   | -                    |
| Hungría         | 13.567  | 2.367   | 17,4                 |
| Islandia /2     | 78  | -   | -                    |
| Irlanda /2      | 6.656   | 333   | 5,0                  |
| Italia /2       | 54.619  | -   | -                    |
| Japón /2        | 56.159  | 8.043   | 14,3                 |
| Corea /2        | 17.179  | 824   | 4,8                  |
| México /2       | 21.119  | 6.031   | 28,6                 |
| Holanda /2      | 25.500  | 1.000   | 3,9                  |
| N. Zelandia /2  | 5.944   | 583   | 9,8                  |
| Noruega         | 5.849   | 377   | 6,5                  |
| Portugal /2     | 11.463  | 1.852   | 16,2                 |
| Rep. Eslovaquia | 5.144   | 323   | 6,3                  |
| España          | 27.153  | 4.452   | 16,4                 |
| Suiza /2        | 8.650   | 350   | 4,0                  |
| Suiza           | 935   | 65  | 7,0                  |
| Turquía         | 41.525  | 11.112  | 26,8                 |
| Reino Unido /2  | 88.934  | 6.706   | 7,5                  |
| EE. UU.         | 92.017  | 31.793  | 34,5                 |

/1. Los datos sobre la distribución de recursos debe ser tratada con precaución, debido a las diferencia de interpretación entre países sobre la división funcional descrita y disposiciones de organización in situ.

/2. **Australia**—provisiones de asesoramiento escrito, mercadeo, educación, Oficina de Valoración de Australia y otros; **Finlandia** — Las administración aduanera no está incluida; **Alemania**—Las funciones de administración de la cuenta del contribuyente están incluidas en las auditorías y las funciones de verificación; **Islandia**—número de personal sólo en la oficina

<sup>16</sup> Adaptado de la OCDE, (2008), p. 92.

sede; **Irlanda**—cifras para el número de personal son el promedio para el 2007, e incluye a todos los funcionarios que son pagados por un período determinado. Las cifras incluyen el personal temporal; **Italia**—la información para la Agencia de Ingreso y un tercio del personal de la Guardia de Finanzas (GDF en Italia), no incluye la función subcontratada de recaudación de deudas; **Japón**—inseparable de la auditoría, investigación y otras funciones de verificación también son están comprometidas en el trabajo de recaudación de deuda; **México**—Número de empleados desde el 31 de diciembre del 2007;- **Holanda**—la información no incluye la administración aduanera y la división de beneficios; **Nueva Zelanda**—incluye componentes de las funciones no tributarias que no pueden ser aisladas; **Portugal**—el número de empleados a fin de año; **España**—incluye 3.644 miembros del personal de la administración aduanera; **Suecia**—los datos no incluyen el personal de EA (alrededor de 1.850), que lleva a cabo funciones de cobro de deudas tributarias forzadas; **Reino Unido**—los datos incluyen a la administración aduanera.

Sin embargo, los apéndices del capítulo 4 esquematizan sobre las prácticas líderes internacionales para diseñar una estructura típica para la división de recaudaciones de las administraciones tributarias funcionalmente organizadas como pequeñas / medianas y grandes. Como se mencionó en el capítulo 4, el personal de la oficina sede de la administración debe proporcionar planificación, apoyo y orientación normativa para todas las operaciones de campo, pero en realidad no debería llevar a cabo operaciones (no deben tratar directamente con los contribuyentes). La función principal del personal de recaudaciones de las oficinas de distrito/campo es de ejecutar los planes anuales de trabajo en recaudación, desarrolladas por la oficina sede de recaudaciones. El Apéndice 10.A de este capítulo amplía la información proporcionada en el Capítulo 4 y proporciona mayores detalles sobre las funciones y responsabilidades de las secciones típicas en la división de recaudaciones.

La administración eficiente de las cuentas tributarias en mora es una responsabilidad compartida entre la administración y el personal de recaudaciones. Ambos tienen responsabilidades específicas. La administración debe asegurarse de que las cuentas se revisan y analizan, y que las cuentas están debidamente asignadas. La administración también debe asegurarse de que los recaudadores están adecuadamente capacitados y que tienen una buena comprensión de la organización, de sus políticas y procedimientos.

El personal de recaudaciones debe asegurarse de que todas las partes del proceso de recaudación se llevan a cabo de forma profesional y sensata. Deben asegurarse de que ellos planifican, organizan y actúan sobre sus cuentas a tiempo. Las funciones y responsabilidades específicas de cada miembro del personal en el procesamiento de cuentas se resumen a continuación.

Todo el personal de recaudaciones no sólo debe estar bien informado acerca de la ley, la política y los procedimientos de las recaudaciones, sino que también debe tener una comprensión sobre la organización de la administración tributaria. Esto permitirá que el recaudador ayude de mejor manera a cualquier contribuyente, no sólo en la resolución de su deuda tributaria, sino también en otros asuntos tributarios. Los recaudadores deben ser capacitados en la legislación de recuperación, política y procedimientos, y también deben tener disponibilidad a información desde y sobre otras áreas de trabajo que las actividades de recaudación impactan. El conocimiento general de la organización ayudará al recaudador a dirigir al contribuyente a la fuente correcta para la posterior resolución de sus asuntos tributarios.

## *Recaudador*

Algunas administraciones tributarias pueden diferenciar las responsabilidades de recaudación por la complejidad y los conocimientos necesarios para llevar a cabo alguna de las acciones necesarias en la recaudación de deudas. Esto proporciona una trayectoria profesional dentro de la organización de recaudaciones. Ellos pueden, por ejemplo, tener un(os) recaudador(es) de alto nivel o complejo que se ocupa de la quiebra, embargo, liquidaciones, y otras situaciones que pueden requerir conocimientos especializados. Casos de recaudación rutinarios pueden incluir arreglos para pagos, embargos y gravámenes, mientras que una posición de nivel administrativo puede incluir rutinarios contactos telefónicos. Otras administraciones no dividen el trabajo necesariamente de esta manera, y se espera que los recaudadores sigan adelante con un caso, una vez asignado, de principio a fin.

La mayoría de los procedimientos relacionados con la realización de una investigación, la preparación de un resumen de investigación, la comunicación con el contribuyente, y hacer cumplir las disposiciones legales de recaudación son responsabilidad del recaudador. El recaudador es la persona principal y responsable de recaudar los atrasos en cualquier cuenta, siguiendo los procesos y procedimientos aprobados y documentando la información requerida. A menudo, el recaudador es también uno de los que proporciona documentación y generalmente están en primera línea en las relaciones con el contribuyente. El recaudador es responsable de estar al tanto de todas las políticas y procedimientos, y de mantenerse al día con cualquier cambio. Las responsabilidades del recaudador son:

- La revisión diaria de las cuentas asignadas y el asegurarse de que las cuentas en peligro de pérdida tienen prioridad;
- Revisar toda la información en el expediente y/o otros expedientes tributarios, si se carece de información en el expediente de recaudaciones, cuando se asigna por primera vez una nueva cuenta. Toda la información aplicable sobre la ubicación del contribuyente, fuentes de ingresos y activos, deben estar en el sistema de tecnología de la información (TI). Ante la falta de apoyo de TI, un formulario manualmente completado que ofrece una "instantánea" de las finanzas de los contribuyentes y otra información básica, debe ser completado;
- Solicitar información del contribuyente o de terceros, cuando el recaudador determina que necesita esta información. Esta información será obtenida por teléfono, cartas, demandas, visitas a otras oficinas gubernamentales, y/o llamadas de campo a las instalaciones del contribuyente;
- Asegurar que todas las acciones de cumplimiento han sido revisadas, por ejemplo, si todas las declaraciones se han presentado, si se debe impuesto adicional, o si el cliente cooperó en cualquier acuerdo anterior de recaudación;
- La determinación de la capacidad del contribuyente para pagar o pedir prestado;
- Desarrollar un plan de acción para recaudar la deuda, una vez que toda la información anterior se ha revisado y analizado, y
- Poner los pasos de recaudación en marcha, después de que todas las recomendaciones sean aprobadas por el supervisor, y asegurarse de que hay un sistema eficiente de "avance" en marcha para dar seguimiento a todas las acciones.

Los recaudadores necesitan tener un conocimiento general de cómo los procesos de recaudación encajan en el contexto de un sistema de autodeterminación y la organización general en la que trabajan. Para el recaudador, esto significa tener conocimiento de los componentes de la deuda tributaria, tales como los tipos de impuestos, multas e intereses, y el impacto de las devoluciones y créditos en la deuda contraída, así como el funcionamiento de la cuenta del contribuyente en el sistema de TI y cómo se identifican los contribuyentes incumplidores.

Una comprensión del proceso de cumplimiento –alentando a los contribuyentes a presentar sus declaraciones y ejecutar recaudaciones a través de una serie progresiva de pasos– también ayuda al recaudador en la determinación de cómo esto repercute en las recaudaciones. Los contribuyentes que no presentan declaraciones a menudo no pagan impuestos. Esto puede reforzar el por qué se requieren los procedimientos de cumplimiento y cómo estos aseguran que el sistema de autodeterminación funciona a través de los distintos programas.

El recaudador debe tener una comprensión de los diversos registros financieros, incluidos los estados financieros, registros contables, libros de contabilidad, diferentes subsistemas, registros bancarios, etc. Un recaudador no puede confirmar la situación financiera del contribuyente sin poder revisar adecuadamente estos documentos. La administración tributaria debe animar a los recaudadores tanto como sea posible para tomar cursos y obtener otra capacitación en la promoción de su comprensión de las prácticas contables y de negocios. Esta comprensión es fundamental para el recaudador para calcular la capacidad del contribuyente para pagar o pedir prestado y para identificar qué activos podrían embargarse<sup>17</sup> o incautarse y venderse para cubrir una deuda pendiente.

### *Supervisor*

El supervisor es responsable de la administración del personal subordinado y su carga de trabajo. El supervisor tiene que ver con la calidad del trabajo y es necesario que se asegure de que el personal reciba la capacitación necesaria. Dependiendo del tamaño de la oficina, esta posición también puede ser responsable de asegurar que los procedimientos se mantengan actualizados y en formato electrónico.

El supervisor también es responsable de asegurar que la carga laboral de recaudación se gestione adecuadamente sobre una base regular mediante:

- La revisión de todas las cuentas nuevas y asignándolos en función del riesgo, la asignación de las cuentas de mayor riesgo (por ej., la mayor y más antigua) a los recaudadores más experimentados;
- La asignación de cuentas a los recaudadores;
- La revisión periódica de la calidad de las cuentas;

---

<sup>17</sup> Un "embargo" en este contexto es usualmente el proceso por el cual una propiedad es transferida a la administración tributaria, o vendida para el beneficio de la administración tributaria, por una orden judicial. El término "embargo" puede también significar simplemente una "incautación" o un "gravamen" dependiendo de la jurisdicción.

- El entrenamiento y/o capacitación de los recaudadores sobre los procedimientos nuevos o modificados;
- El seguimiento y revisión de producción y el inventario final de forma regular;
- La consulta con el personal de TI sobre la validez de la información requerida para los informes de gestión;
- La consulta con otras áreas de trabajo, si sus programas generan impacto en las recaudaciones, y
- Debatir periódicamente los resultados del programa con la alta dirección y el personal.

### *Gerente Sénior*

El gerente sénior puede ser responsable de una serie de equipos de recaudación y debe asegurarse de que los procedimientos se mantienen actualizados y que se preparen informes de gestión regularmente. El gerente sénior también es responsable de la gestión de carga de trabajo, y por una buena comunicación con el personal de TI para que diversos informes e información del contribuyente estén disponibles. El gerente sénior es responsable de:

- Asegurar que las políticas y procedimientos de recaudación están por escrito, actualizadas, y están disponibles para todo el personal;
- Asegurarse de que los formularios son consistentes con la legislación y con las normas de la administración tributaria, que los formularios públicos están disponibles en el sitio web, y que los formularios internos están disponibles en el sistema interno de la administración tributaria;
- La revisión de los informes de gestión mensuales con el supervisor y la toma de decisiones operativas para un mejoramiento;
- Validar información regularmente con el supervisor y el equipo de TI; y
- Asegurar que los supervisores realicen sus tareas.

### *Procedimientos de Notificación*

Hay ciertas acciones que deben completarse antes de que una cuenta sea asignada a un recaudador para su seguimiento y posible ejecución. El alcance de estas acciones depende del tipo y el tamaño de la cuenta, pero, en todos los casos, el contribuyente debe ser notificado de acciones pendientes. El número de posibles declaraciones o notificaciones puede incluir lo siguiente:

**Notificación de Tasación:** En el esquema general de las leyes tributarias modernas, con la excepción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y retenciones en la fuente los cuales son fondos fiduciarios, los contribuyentes deberán recibir inicialmente una liquidación tan pronto como una declaración de impuestos se ha presentado y tasado. Para la mayoría de las administraciones tributarias, este será un aviso computarizado provisto para el contribuyente que confirma:

- El monto del impuesto liquidado y si hubo algún cambio en la cantidad;
- Cualquier impuesto que se debe;
- Cuando el pago es esperado (por ej., el pago es necesario para el balance); y

- Si penalidades y/o intereses han sido o serán cargados.

**Primer Recordatorio:** En función de los recursos de la política y la disposición administrativa, una carta de cobro o recordatorio se debe enviar en el plazo de 30 a 90 días después de la notificación de la tasación, para avisar a los contribuyentes sobre el monto pendiente que se debe. Esto debe ser hecho de forma automática por el sistema de tecnología de la información (TI). Para permitir que la administración tributaria dirija primero las cuentas de alto riesgo, este recordatorio debe estar hecho en base al riesgo. Por ejemplo, si la cuenta es de valor y riesgo pequeño, el recordatorio puede ser enviado dentro de los 60-90 días. Si la cantidad adeudada es muy pequeña, un aviso no se puede enviar hasta 90 días después de la notificación de tasado. Si el monto es grande, se debe enviar un recordatorio y la cuenta debe ser asignada a un recaudador para su seguimiento.

**Avisos Posteriores:** Después de lo anterior, si no se ha recibido el pago, puede haber otras notificaciones o demandas de pago. Estas podrían incluir una advertencia señalando las disposiciones de la ley. En la mayoría de los países, la política establecida de recaudaciones requiere que un deudor tributario sea advertido legalmente (por carta o por contacto telefónico, etc.) antes de que se inicie una acción legal. Esta advertencia asegura que el contribuyente está siendo tratado de la forma más justa, tanto como las circunstancias lo permiten, y que el contribuyente está plenamente consciente de las acciones que pueden ocurrir durante la recaudación. Dependiendo del tamaño de la deuda y el riesgo, la entrega de esta notificación puede ser acelerada. Por ejemplo, para un gran contribuyente, cubierto por la oficina de grandes contribuyentes (OGC), la política puede requerir el envío de una notificación dentro de los 15 a 30 días, y también haciendo referencia del caso inmediatamente a un recaudador.

En el esquema general de las acciones progresivas e intensificadas, antes de que una cuenta sea enviada a un recaudador, existe un intento de garantizar la restitución de la(s) falta(s) y el pago del impuesto respectivo. En las grandes administraciones tributarias, esta actividad normalmente es llevada a cabo por una unidad especial dedicada a lograr que los contribuyentes declaren y paguen impuestos actuales pendientes.<sup>18</sup>

### *Revisión de Libros y Registros*

Los recaudadores regularmente tienen que revisar los libros y registros financieros de un contribuyente para confirmar una serie de temas. Estos pueden incluir:

---

<sup>18</sup> Se requiere que los contribuyentes presenten una declaración para cada período de informe (mensual, trimestral, o anual). Un contribuyente que ha presentado su declaración en el pasado, pero no ha presentado declaración alguna para el período actual, se convierte en un "contribuyente que ha dejado de declarar" para el período actual. Los procedimientos para contribuyentes que han dejado de declarar son abordados en el Capítulo 7. En general, la administración tributaria (un oficial de cumplimiento tributario en la división de recaudaciones, u otras divisiones responsables por los contribuyentes que han dejado de declarar) intentará obtener una declaración de los contribuyentes que dejaron de declarar a través de notificaciones, llamadas telefónicas, etc. Si no puede ser obtenida una declaración o información para determinar la obligación, la cuenta se asignará a un auditor, quien intentará estimar el monto del impuesto en mora en base a una evaluación con "el mejor de los criterios".

- Un análisis de la capacidad de pago o de pedir prestado el dinero suficiente para pagar la deuda tributaria, el apoyo a un acuerdo de pago a largo plazo, o tal vez para confirmar las dificultades cuando se solicita la condonación, y/o
- Una revisión de los registros bancarios y las cuentas por cobrar de una empresa con el propósito de determinar cuándo un embargo puede ser enviado o una acción de ejecución de recaudaciones puede ser tomada.

En la medida de lo posible, el recaudador debe obtener toda la información financiera que sea necesaria del contribuyente para poder determinar la capacidad del contribuyente para pagar o pedir prestado. La información sobre los activos es importante, ya que ésta permite al recaudador determinar el monto de capital que un contribuyente tiene y cuánto podría ser posiblemente recuperado, si es embargado y vendido. Las obligaciones permiten saber quiénes son los demás acreedores y su potencial de prioridad, pero también pueden indicar la rapidez con la que las cantidades pendientes de pago están aumentando, lo cual afecta la capacidad de pago de la deuda tributaria. Las fuentes de ingresos son observadas atentamente para posibles embargos. La comparación de los activos y pasivos también puede ayudar a establecer el patrimonio del contribuyente para efectos del cálculo de "capacidad de pago" y la estimación de la capacidad del contribuyente para pedir prestado. La información financiera sobre los activos, obligaciones, fuentes de ingresos, clientes principales, etc., se debe extraer a un formulario estandarizado que se aplica a todos los casos de recaudación de impuestos en mora.

A veces el contribuyente no quiere cooperar, y se hace necesario ponerse en contacto directamente con la institución financiera del contribuyente, para obtener información. Una institución financiera tiene la responsabilidad de mantener los asuntos de sus clientes de forma confidencial o esta puede ser objeto de acciones legales por parte de sus clientes. Las instituciones financieras por lo general no responden a las solicitudes informales de información de un recaudador. Sin embargo, las leyes tributarias deben incluir una disposición para emitir una demanda legal ante terceras partes por información.

### *Seguridad Personal*

La seguridad personal del recaudador es siempre una preocupación. Los recaudadores deben siempre ser cautelosos y buscar algún indicio de la actitud o conducta pasada del contribuyente, por ejemplo, si el contribuyente ha sido cooperativo, o si hay una historia de evasión o confrontación. Si el expediente indica algún problema en el pasado, dos recaudadores deben ser asignados para una visita de campo. El recaudador también debe:

- Discutir cualquier preocupación sobre seguridad con el supervisor, antes de reunirse con el contribuyente;
- Programar reuniones durante el horario laboral y no en la noche;
- Asegúrese de que alguien en la oficina sabe su paradero;
- Llevar a otro agente tributario para cualquier reunión, si el lugar o la persona se consideran de alto riesgo; y
- Llevar un teléfono celular completamente cargado antes de salir a una reunión.

En el caso extremo de que un contribuyente abuse, amenace o acose a un recaudador, el recaudador debe tomar las siguientes medidas, en el orden de prioridad que se muestran a continuación:

- Inmediatamente desalojar la instalación;
- Buscar atención médica si es necesario, y llamar a la policía<sup>19</sup> en caso de peligro;
- Reportar el incidente a su supervisor y/o un agente de seguridad para que la acción apropiada puede ser llevada a cabo por la administración tributaria, tan pronto como sea posible, y
- Registrar las circunstancias en el expediente del contribuyente.

Esto permitirá que cualquier otro funcionario tributario asignado al expediente pueda ser consciente del peligro potencial y planifique y actúe acorde a ello, para cualquier trato con ese contribuyente. El recaudador debe describir los hechos y abstenerse de incluir cualquier sentimiento personal acerca del contribuyente.

### *Limitaciones de Tiempo*

La capacidad de tomar acciones de recaudación debe tener límites de tiempo establecidos por ley, en la que ciertas acciones se pueden llevar a cabo. Esto significa que una acción de recaudación debe haberse iniciado dentro de un plazo determinado, el cual puede oscilar entre 4 a 6 años, dependiendo de las características específicas de la legislación, por lo general después de la fecha de la notificación de tasación y, en algunos casos, de la fecha en que el impuesto primero se convertirá en pagable. Un informe de las cuentas antiguas por cobrar es fundamental para garantizar que estas limitaciones de tiempo no impidan la acción de recaudación.

### *Objeciones y Apelaciones*

Los actos tributarios por lo general tienen disposiciones que permiten a un contribuyente a objetar o apelar una tasación, re-tasación o un procedimiento administrativo, como el embargo.<sup>20</sup> A menudo, las disposiciones legislativas dirigirán a la administración tributaria a no tomar ninguna acción sobre el monto en litigio. En algunas jurisdicciones, el contribuyente podrá ser obligado a pagar una fianza para montos que no se han pagado y fueron objetados, hasta que se resuelva la objeción. Sin embargo, en la mayoría de los países, la seguridad no es necesaria y no se pueden tomar medidas para cobrar montos en litigio, una vez que se haya presentado la notificación de objeción o apelación.

Es importante tener en cuenta que las cuentas bajo objeción o apelación suelen ser generalmente grandes, y la organización de recaudaciones tiene que revisar estas cuentas frecuentemente. Si hay algún indicio de que la situación financiera de los contribuyentes se está deteriorando de manera significativa, el recaudador debe determinar si alguna acción de riesgo debe ser considerada y si se puede llevar a cabo dentro del marco legal.

---

<sup>19</sup> Muchas leyes tributarias contienen disposiciones donde la policía tiene la obligación de asistir si hay una indicación de confrontación.

<sup>20</sup> Las objeciones y apelaciones se analizan en el capítulo 10.

### 10.1.5. Acuerdos de Pago

Los casos de recaudación se crean cuando los contribuyentes no cumplen con sus obligaciones de pago. La suma de sanciones e intereses a la deuda crea un incentivo para que los contribuyentes encuentren fondos para pagar sus impuestos atrasados, incluso mediante la obtención de un préstamo de una institución financiera. En algunos casos, sin embargo, un contribuyente no puede encontrar los fondos para hacer un pago inmediato. Si bien la tarea de la administración tributaria es obtener el pago total inmediato sin crear una carga excesiva para el contribuyente, esto no siempre es posible y una propuesta de acuerdo de pago puede ser considerada. Las administraciones tributarias por lo general tienen la libertad para negociar un acuerdo de pago que le permite al contribuyente el pago de una deuda tributaria sin causar dificultades financieras innecesarias, siempre y cuando no se corra riesgo de impago del acuerdo y el cumplimiento continuo del contribuyente no es una preocupación. El acuerdo es un acuerdo escrito entre el contribuyente y la administración tributaria para pagar la deuda tributaria en un período de tiempo especificado. La capacidad de pago del contribuyente se determina mediante un análisis de factores tales como ingresos, gastos, y la capacidad de pedir prestado a un prestamista comercial.

La mayoría de las leyes tributarias no hacen referencia específica a los acuerdos de pago. Los acuerdos son un asunto de política administrativa y son una acción de ayuda para los contribuyentes en el pago de sus obligaciones tributarias en un período de tiempo. Cualquier acuerdo se basa en las circunstancias de la situación particular de cada contribuyente. El proceso de revisión y/o aceptación de una propuesta de acuerdo de pago por la administración tributaria, es similar a un banco concediendo un préstamo a un cliente. Al igual que un banco, la administración tributaria tiene la responsabilidad de obtener toda la información financiera para poder tomar una decisión "informada" sobre la conveniencia o no de ampliar un acuerdo de pago, como lo son en efecto el préstamo del dinero a los contribuyentes. Antes de conceder un acuerdo de pagos, se debe esperar a que el contribuyente demuestre que un préstamo de una institución financiera para absolver los impuestos pendientes ha sido rechazado.

La aceptación de una propuesta de pago se basa normalmente en la capacidad de pago del contribuyente. Si el contribuyente tiene la posibilidad de pagar en su totalidad, el contribuyente debe ser requerido para hacerlo. Cuando esto no sea posible, un acuerdo que paga toda la deuda pendiente en el menor tiempo posible y al menor coste para la administración tributaria, puede ser considerado. La consideración de menor costo también requiere que el contribuyente pague las cantidades mensuales establecidas sin la intervención innecesaria o seguimiento por parte de personal de la administración tributaria.

El acuerdo debe estar dirigido a pagar toda la deuda pendiente en el menor tiempo posible. Un acuerdo para pagar normalmente no detiene el interés devengado por el saldo pendiente y requiere que el contribuyente se mantenga al día con todas las futuras declaraciones de impuestos.

### *Acuerdos Menores a Seis Meses*

En algunas jurisdicciones, los acuerdos de pago pueden establecerse poco después que el impuesto ha sido tasado. A menudo, cuando se ha producido una tasación de auditoría grande, el importe no puede ser pagado en un solo pago y el contribuyente solicitará un acuerdo de pago. Si un acuerdo propuesto pagará la deuda pendiente dentro de unos meses (por ej., seis meses) o antes de la fecha límite de presentación de la siguiente declaración, entonces puede ser elegible para su aprobación por la política administrativa, sin una revisión de las finanzas de los contribuyentes.

Por lo general, la propuesta también debe cumplir con las siguientes condiciones:

- No hay antecedentes de pago de incumplimiento;
- No hay evidencia que sugiera que los intereses de la administración tributaria están en riesgo al aceptar la propuesta (es decir, no hay peligro de pérdida);
- El monto de la deuda no es muy grande (en función de los niveles históricos de ingreso sobre la cuenta de la persona y las directrices de las autoridades tributarias); y/o
- La propuesta no es un arreglo de pago global (es decir, el pago más grande es el último de una serie de pagos).

La aceptación de las propuestas de las cuentas tributarias individuales se establece en aras de la practicidad, reconociendo que la persona ha aceptado la responsabilidad de pagar en un plazo razonable de tiempo.

### *Acuerdos Mayores a Seis Meses*

Cuando se considera la aceptación de una propuesta mayor a seis meses, por lo general:

- Toda negociación se inicia con la administración tributaria solicitando el pago total de toda la mora;
- Las condiciones de pago propuestas reflejan con precisión la capacidad del contribuyente para pagar o pedir prestado;
- Se pide al contribuyente presentar cualquier declaración en circulación;
- Toda la mora – intereses, sanciones e impuestos – se incluyen en el acuerdo;
- Siempre que sea posible, el pago inicial es tomado en cuenta;
- Cuando se considere electrónicamente posible, el débito directo es considerado;
- El importe máximo de amortización y el plazo de amortización mínimo son buscados, y
- Los impuestos actuales se pagan en todo momento.

Cuando los acuerdos se extienden a lo largo de un período de tiempo, el sistema de tecnología de la información (TI) de la administración tributaria debe ser capaz de calcular los pagos mensuales previstos, registrar la recepción de pagos, y resaltar aquellos pagos que no coinciden con el pago mensual requerido o no se reciben de manera oportuna. Si el sistema es electrónico o manual, la administración tributaria debe hacer un seguimiento inmediato cuando un contribuyente no paga sobre

lo acordado. A menudo, la situación puede ser rectificada y los pagos pueden continuar. Si este no es el caso, el recaudador debe revisar de nuevo el caso para determinar el curso de acción.

El sistema también debería ayudar en la preparación de informes de gestión que demuestren la eficacia del proceso de arreglo de pago. Los datos deben incluir lo siguiente:

- Las fechas de inicio y conclusión del arreglo que determinan la eficacia de tiempo para cobrar la deuda;
- El número de acuerdos aceptados y rotos indican cuan eficaces son los acuerdos, y
- Comparando el total del monto recaudado bajo un acuerdo de pago del total de los impuestos recaudados en cualquier período, confirma el porcentaje de la deuda recaudada de esta manera.

En el acuerdo, el contribuyente podrá solicitar la modificación(es) menor(es) en el calendario de pagos. Por ejemplo, debido a las dificultades de flujo de caja, el contribuyente puede solicitar que el pago se retrase unos días hasta que el dinero esté en la cuenta, o que se reduzca un pago en particular, pagando el saldo en una fecha posterior. La decisión de aceptar esta variación dependerá de las circunstancias individuales de cada caso. Las variaciones menores son generalmente aceptables si el acuerdo por el contrario ha sido trabajado satisfactoriamente y la deuda sigue disminuyendo.

#### **10.1.6. Secuencia de Acciones de Ejecución de Recaudación**

El enfoque general de la ejecución de recaudaciones es una serie de pasos que se toman después de los intentos de conseguir que el contribuyente pague voluntariamente no han dado resultados. Los pasos habituales que más a menudo se siguen en orden son:

- Compensación de los reembolsos adeudados;
- Embargo de cuentas bancarias o de los salarios;
- Emisión de demandas en las cuentas por cobrar;
- Acción judicial de embargo de bienes:
  - Bienes muebles, y
  - Bienes inmuebles;
- Anuncio de subasta pública;
- Subasta o el rescate de la propiedad;
- Disposición de fondos<sup>21</sup>; Y
- Condonación de los montos incobrables.

#### **10.1.7. Compensación**

La mayoría de administraciones tributarias establecerán un proceso con la agencia financiera del gobierno central para "retener" un pago gubernamental al deudor tributario y usar ese monto para

---

<sup>21</sup> Si el dinero permanece después de impuestos, penalidades, intereses y costos, tales como almacenamiento, seguridad, etc., este monto es devuelto al contribuyente.

pagar a la administración tributaria. Un formulario de compensación interna suele contener la siguiente información:

- El nombre correcto, dirección y número de cuenta del contribuyente, cuando el nombre correcto es el nombre legalmente registrado del contribuyente. Aunque el nombre comercial también puede estar indicado, usualmente precedido por "Conocido como" o "Comercialmente como", es importante indicar correctamente el nombre legal, de lo contrario, la compensación puede ser nula. La dirección del contribuyente es donde se encuentra la oficina central. Esta dirección debe ser la dirección completa como se conoce en la administración tributaria;
- La cantidad correcta de impuestos adeudados;
- El nombre del departamento del gobierno y la cuenta de donde el dinero está siendo compensado, y
- El descargo de la obligación original del departamento de gobierno para el contribuyente.

En todos los casos en que se haga una compensación, se debe informar al contribuyente. Esto varía desde enviar a los contribuyentes una carta usando un formulario de compensación de usos múltiples, que también puede servir como un aviso al contribuyente.

En algunos países, como los Estados Unidos, la ley federal<sup>22</sup> indica cómo se va a aplicar un pago de reembolso tributario cuando un contribuyente tiene deudas con varias agencias. El pago del reembolso tributario se reducirá y aplicará a las deudas de un contribuyente en el siguiente orden de prioridad:

- Impuestos sobre la renta del Servicio de Impuestos Internos (IRS);
- Manutención infantil vencida asignada a un Estado;
- Cualquier deuda vencida, legalmente exigible adeudada a una agencia federal;
- Manutención infantil vencida no asignada a un Estado; y
- Obligaciones tributarias estatales.

En otros países, la ley pueda que no sea tan clara, pero existen soluciones. Se podrá solicitar al contribuyente que firme una asignación del reembolso, o cualquier otro pago a la administración tributaria, autorizando la compensación. Alternativamente, el embargo se puede enviar internamente al Ministerio de Finanzas, si hay una función de pago central, o a otra agencia del gobierno directamente, si se trata de un sistema descentralizado.

### **10.1.8. Embargo**

El embargo es un proceso administrativo que requiere de una tercera parte, quien debe dinero a un deudor tributario, para que en su lugar, pague el dinero a la administración tributaria para satisfacer una deuda tributaria. La tercera parte es incluida en un embargo<sup>23</sup> para pagar fondos a la administración tributaria. Para simplificar, el término "embargo" se utiliza aquí y más adelante. Los términos utilizados

---

<sup>22</sup> Prioridades de pago son un mandato por Title 26, U.S. Code §6402(e).

<sup>23</sup> El embargo es la forma usada para incluir los fondos manejados por una tercera parte (el embargado), un requerimiento para pagar a la administración tributaria.

en otras jurisdicciones incluyen embargo, la demanda a terceros, gravamen, y/o juicio. En ejercicio de la facultad de embargar un pago, se deben tomar cuidados razonables (debida diligencia) para evitar daños a otras personas o a la propiedad.

Muchas leyes tributarias prevén disposiciones de embargo, cuando se han hecho todos los esfuerzos para recaudar los impuestos impagos voluntariamente, pero el deudor tributario no ha cumplido o cooperado. El poder de usar embargo suele atribuirse al director de la administración tributaria, y puede ser una autoridad delegada en algunos países en los que el personal subordinado puede ser autorizado a ejercer esta autoridad.

El embargo proporciona la capacidad legal a la administración tributaria para interceptar los fondos de una tercera parte que debe o deberá a un deudor tributario no cumplidor, y pagar ese dinero hacia la deuda tributaria. La disposición deberá indemnizar al tercero para que ya no deba al deudor tributario la medida de dinero que se pagó a la administración tributaria. En caso de que la tercera parte no coopere, la disposición general es que el tercero sea responsable de la deuda. La tercera parte tiene la responsabilidad de pagar a la administración tributaria lo que se habría adeudado al deudor tributario. En algunos casos, la tercera parte no va a cooperar y el recaudador debe determinar la razón. Cuando el tercero no está cooperando intencionalmente, muchas legislaciones tributarias disponen de una sanción que requiere que la administración tributaria tase al tercero por el monto, y la tasación se convierte en recaudable como si fuera impuesto adeudado por el tercero. Esta tasación se puede recaudar con todas las facultades de recaudación en la ley tributaria.

Un embargo adecuado y oportunamente preparado es una de las herramientas más importantes y eficaces en el proceso de recaudación de impuestos. El embargo puede ser un documento legal emitido por la corte para recaudar las deudas de los deudores legales o, en algunos países, puede ser emitida directamente por la administración tributaria, sin necesidad de utilizar la corte. Un embargo emitido por la administración tributaria tiene la misma autoridad y efecto legal que una orden de embargo emitida judicialmente o por sentencia.

La decisión de utilizar un embargo debe ser considerada cuidadosamente, ya que la existencia de un embargo no debe ser una información pública. Otros acreedores podrían interpretar el embargo como dificultades financieras, haciendo difícil para el contribuyente el pedir dinero prestado para pagar sus impuestos atrasados o para continuar operando su negocio.

El embargo de fondos de terceros es un acto involuntario, lo que significa que no requiere la aprobación del deudor tributario. El recaudador debe asegurarse de que una serie de factores se han investigado, considerado, y adecuadamente documentado. El procesamiento inadecuado del embargo puede provocar vergüenza para el deudor tributario y/o la administración tributaria.

Todos los pasos anteriores deben ser documentados en formato tanto electrónico y/o impreso para apoyar la ejecución de un embargo. Si el expediente no puede probar que estos puntos han sido

investigados, la solicitud de un embargo no debe ser aprobada.<sup>24</sup> Toda la documentación es una parte integral del proceso y en muchas jurisdicciones, donde un tribunal debe emitir un embargo, se requiere prueba de proceso. El mismo nivel de prueba debe ser necesario si la propia administración tributaria tiene la capacidad de emitir un embargo.

Los salarios, cuentas bancarias y diversos ingresos por inversión, el valor en efectivo de pólizas de seguro, ingresos por alquiler, cuentas por cobrar de una empresa, pagos del gobierno, y cualquier otro pago determinado que se debe al deudor tributario, todos pueden ser embargados. Puede haber diferentes procedimientos que se aplicarían a las diferentes fuentes de ingresos, y el recaudador debe ser consciente de ellos. El recaudador debe asegurar que el monto embargado de estas fuentes no es mayor que el monto de la deuda, ya que la recaudación de cantidades excesivas puede llevar a investigaciones de abuso de poder.

Algunas fuentes de ingresos, tales como pensión alimenticia o pensiones, deben ser revisadas cuidadosamente, ya que pueden causar problemas si es embargado, y también pueden estar legalmente fuera de los límites. Los deudores tributarios y los tribunales pueden objetar si la administración tributaria es excesivamente entusiasta con este poder.

### *Proceso de Embargo*

Para completar correctamente el proceso de embargo, los recaudadores deben asegurarse de que:

- La cantidad exacta de la deuda exigible se ha establecido y no hay otros impuestos que también estén en mora, por los cuales la administración tributaria es responsable – será necesario coordinar esfuerzos con otro recaudador, cuando diferentes recaudadores se asignan a otros impuestos;
- No existen acuerdos de pago vigentes;
- La capacidad de pago se ha determinado, el deudor tributario no está en quiebra y la condición financiera de los contribuyentes, es decir, el análisis de la capacidad de pago, se ha investigado y revisado, si el embargo implica la interceptación de los salarios o pagos periódicos de otras fuentes. Cuando el deudor tributario es un negocio, el recaudador ha visitado las instalaciones del negocio del contribuyente para determinar la gravedad del problema financiero a primera mano. (El resultado de esta visita determinará si otras acciones pueden estar justificadas, además de embargo);
- La auditoría ha sido contactada para confirmar si hay alguna auditoría en curso que podría alterar la responsabilidad del contribuyente, y la cuenta no se encuentra bajo apelación u

---

<sup>24</sup> Los recaudadores de nivel jornalero o mayores (es decir, aquellos que han completado todo el entrenamiento, han tenido dos o más años de experiencia en el campo, y han sido certificados por sus supervisores como capaces de funcionar de manera independiente) deben tener una autoridad delegada por escrito para ejecutar embargos bajo sus propias firmas. Estos, por supuesto, depende del nivel potencial de publicidad. En pequeños países, las aprobaciones pueden necesitar incluso aprobación del director de la administración tributaria, ya que el potencial de publicidad puede ser nacional.

objeción que pudiera afectar una parte o la totalidad de la cantidad pendiente que se está preparando para el embargo;

- El monto apropiado de tiempo legal, dentro del cual se paga la deuda, se ha proporcionado;
- Lo más importante, que todos los esfuerzos de cobranza voluntaria se han agotado, toda la información se ha investigado, y un registro de la acción, organizada en orden cronológico, de las medidas adoptadas desde el inicio de la deuda a la solicitud de embargo, se han completado, un reporte de la cuenta ha sido preparado por el recaudador y el supervisor ha realizado una revisión de la calidad;
- Todas las acciones para localizar al deudor tributario, activos y/o ingresos se han documentado cuidadosamente, por lo que la fuente correcta puede ser embargada;
- El deudor tributario ha sido notificado en el momento adecuado y todas las notificaciones de aviso al deudor tributario o sus representantes, han sido enviadas por correo, o entregadas de otro modo a las direcciones correctas de la última ubicación;
- Los formularios de embargo han sido preparados cuidadosamente por el recaudador y luego firmados por la autoridad delegada o procesados por el tribunal, según sea aplicable;
- El formulario de embargo ha sido debidamente entregado;
- Los procedimientos de seguimiento para recibir el pago han sido establecidos;
- Terceras partes no cumplidoras han sido tratadas;
- El formulario de embargo ha sido retirado como apropiado; y
- La administración ha informado sobre el número y el valor en dólares de las cuentas embargadas.

Es importante tener en cuenta que la falta de preparación de los casos y la documentación, en la que todos los pasos se han agotado para obtener el pago voluntario del deudor tributario, son a menudo una causa para que los gobiernos suspendan o impongan mayores restricciones a este poder. La evidencia para respaldar esfuerzos de recaudación realizados anteriormente, es una necesidad absoluta, así como la confirmación de que el monto es legalmente recaudable. En la confirmación de los hechos, es necesario que un registro de las conversaciones telefónicas se mantenga, que como mínimo, registren la fecha, hora, persona que habla, y los detalles de la conversación.

Algunos sistemas de tecnología de la información (TI) de las administraciones tributarias tienen la capacidad de registrar los diferentes pasos en una 'recopilación de registros' o diario. La información se introduce en la recopilación de registros cada vez que se produce el contacto con el deudor tributario (por ej., notificaciones retornadas, u otros documentos, que indican que el deudor tributario no responde y/o coopera también se indica en el registro). En la ausencia de un registro computarizado de las acciones tomadas, es necesario un registro manual de listado de acciones en orden cronológico. En sistemas más sofisticados, la existente conversación telefónica puede ser grabada y recordada como parte del registro de recaudaciones.

En las jurisdicciones donde debe obtenerse un juicio en la corte antes de que el embargo pueda ser emitido, el tribunal puede solicitar la revisión de la evidencia o documentación de respaldo. La continuidad de la posesión de la documentación original se vuelve crítica en el caso de una acción de

impugnación posterior en los tribunales. Por tanto, es importante que los documentos originales estén seguros.<sup>25</sup> A menudo, el tribunal aceptará copias de la documentación original, siempre que las copias estén certificadas como copias auténticas de los documentos originales. En algunas jurisdicciones, esto puede requerir la modificación de las disposiciones de evidencia de la legislación tributaria aplicable. Mediante la producción de copias de los documentos para el examen judicial, la continuidad de la posesión de la documentación original es conservada con la administración tributaria. La retención del expediente original por la administración tributaria debe, al menos en teoría, también reducir el riesgo de que un expediente pueda llegar a ser inadvertidamente perdido mientras no esté en su posesión.

La información vigente y actualizada sobre la fuente de fondos para ser embargados es crítica. La información incorrecta puede causar que un formulario de embargo se envíe a una tercera parte y provocar la divulgación inapropiada de la información del deudor tributario. El recaudador debe obtener la información correcta de la siguiente manera:

- **Los salarios y el empleo:** Estos suelen ser la mejor fuente para los deudores tributarios que son empleados. Se debe obtener el nombre y dirección exactos del empleador.
- **Cuentas bancarias:** El recaudador debe asegurarse de que se han obtenido correctamente el banco y/o el tipo de cuenta y/o el número de cuenta. Los bancos a menudo rechazan un formulario si la información es incorrecta. El uso del embargo en un banco es la mejor y más rápida fuente de obtención de dinero. Si el contribuyente tiene fondos en el banco en el momento en que el embargo se presenta, entonces el banco debe pagar los fondos exigidos por el embargo y el embargo se debe tratar como un reclamo de dinero en el momento en que se presenta. El banco puede demandar el honorar un reclamo de competencia cuando se presenta el embargo, como otros cheques o retiros, o reclamar una compensación contra un préstamo que el banco pueda tener con el contribuyente. El recaudador de impuestos debe asegurarse de que el banco no impone sus propias reglas internas para eludir los efectos del embargo. El recaudador debe hacer seguimiento con el banco, si es que este falla en remitir los fondos que estaban en depósito en la cuenta del contribuyente en el momento en que el embargo fue presentado.
- **Los ingresos por alquileres:** Deberán confirmarse el nombre y dirección de la persona y/o empresa que pagan alquiler al deudor tributario.
- **Pagos del Gobierno:** Debe confirmarse el nombre exacto y la dirección del empleador y/o departamento o ministerio que emite el pago. El recaudador debe saber qué organismo es responsable del pago y si un formulario interno o un proceso de compensación ha sido establecido;
- **Cuentas por cobrar:** Los recaudadores de impuestos deben ser especialmente cuidadosos al emitir el embargo de esta fuente de fondos. Los recaudadores deben establecer el monto que se adeuda en el momento de la notificación del embargo y obtener un compromiso por parte del "pagador" sobre cuándo los fondos exigidos por el embargo serán pagados. Al revisar las

---

<sup>25</sup> Es importante que las administraciones tributarias revisen las medidas de seguridad para los expedientes tributarios. Cuando la continuidad de la posesión puede ser cambiada, debido a procesos de acceso tributario para expedientes tributarios, un contribuyente puede lograr una apelación en contra de un embargo.

cuentas por cobrar, es importante seleccionar sólo los créditos de "calidad" que están vigentes. Un embargo emitido sobre cuentas por cobrar que son antiguas o están en litigio, son poco probables de resultar exitosas. Por otra parte, la administración tributaria es puesta en la posición de tratar de recaudar los montos que el deudor tributario puede haber ya registrado como un problema de recaudación.

- **Cuentas prepago con proveedor:** Si el deudor tributario es un negocio, el recaudador debe establecer si existen tales cuentas con proveedores.

El embargo puede tomar muchas formas, pero, más importante, debe contener la información legal de la ley tributaria y la información precisa sobre el deudor tributario y terceros, incluyendo:

- El nombre, dirección y número de cuenta del deudor tributario. Al igual que con las cancelaciones, los nombres comerciales se pueden indicar, además del nombre legalmente registrado;
- La cantidad correcta de impuestos adeudados;
- El nombre de la tercera parte y la dirección. Se debe hacer todo lo posible para determinar el nombre legal de la tercera parte, aunque el nombre comercial también puede ser citado. De lo contrario, el embargo podría ser invalidado. Cuando el tercero también es un contribuyente, el expediente tributario debe ser referenciado para determinar el nombre correcto;
- Declaración de la agencia<sup>26</sup> de la tercera parte, si la ley lo pide;
- El plazo dentro del cual el pago y la fecha de vencimiento, no caen en una fecha o fechas en que los bancos u otras instituciones financieras no funcionan;
- El descargo de la obligación original de la deuda de la tercera parte al deudor tributario, y
- Obligación del tercero, si no se hace el pago.

El embargo normalmente se notifica personalmente. En algunas administraciones tributarias, hay un miembro del personal que se dedica a servir a notificar documentos (es decir, un agente judicial). En otros, esta es responsabilidad del recaudador. Antes de notificar el embargo, la información relativa a la acción de la administración tributaria debe ser tratada como confidencial ya que una fuga de información puede hacer que el deudor tributario y/o un tercero puedan tomar medidas para poner los fondos fuera del alcance de la administración tributaria. Si un deudor tributario llega a tener conocimiento de que una acción de embargo puede ser tomada, los fondos pueden ser retirados de sus cuentas bancarias y depositados en instituciones fuera del país, o pueden asignar los pagos de alquiler o de cuentas por cobrar a otros lugares.

Notificar a un tercero la demanda de pago es un proceso legal, y es importante que el servicio de embargo sea apropiadamente ejecutado y que la persona al servicio de la demanda sea capaz de recordar el evento, esto podría ser una pregunta en un caso judicial. Los siguientes pasos son necesarios para garantizar que el embargo sigue siendo válido si se impugnan en los tribunales:

---

<sup>26</sup> Cualquier declaración en la que la tercera parte es un "agente" para alguien más (un "principal").

- La persona que notifica el embargo debe tener una identificación como empleado de la administración tributaria.
- El embargo sólo se puede notificar a la persona a quien va dirigida. El recaudador debe establecer que la persona que está siendo notificada es un representante "legal" de la empresa que está siendo notificada. Lo ideal sería que la persona notificada debería ser el propietario, directivo de la empresa, u otro empleado de alto nivel. El embargo no se debe notificar a un empleado, ayudante, etc.
- La(s) persona(s) que están siendo notificadas deben entender lo que se requiere y las consecuencias y la gravedad del incumplimiento. El recaudador debe enfatizar que el embargo debe cumplirse en los plazos establecidos.
- La prórroga para el cumplimiento no debe ser concedida en ningún caso.
- En caso de que la persona desea cumplir de inmediato, se le debe dar la oportunidad.
- La fecha límite para el embargo no debe coincidir con un sábado, domingo o día feriado legal.
- El formulario de embargo debe dar cabida para que la tercera persona firme la recepción en el día, mes y año notificado, y para la firma del recaudador que notifica el embargo.
- Si la persona que está siendo notificada se niega a firmar el recibo, el recaudador debe poner una anotación en la copia de la administración tributaria para este efecto y anotar el nombre de la persona y la hora de notificación.
- Cuando la notificación de embargo se ha completado, o tan pronto como sea razonablemente posible, el recaudador debe completar un informe, ya que el recaudador puede ser llamado a testificar en la corte. El informe debe ser objetivo, completo, e incluir lo siguiente: una descripción física de la persona notificada, la fecha, hora y lugar exacto de notificación, el grado de cooperación de las personas atendidas, y un resumen de toda comunicación verbal.
- Dependiendo de la jurisdicción, el recaudador también puede necesitar completar una declaración jurada de notificación – un testimonio notariado y firmado con la hora, fecha, modo de notificación, la identidad de la persona notificada, y otra información.

Al regresar a la oficina, el recaudador debe asegurarse de que una copia firmada de la recepción del embargo se presente de forma segura y que los detalles de embargo se introduzcan en un registro para acción de seguimiento. El día después de la notificación del formulario de embargo, el recaudador debe comunicarse con el tercero para determinar cuándo se recibirá el pago.

En aquellos casos en que el embargo se emite a los empleadores, o a fuentes que dan lugar a pagos durante un período de tiempo, debe haber un sistema interno, preferiblemente electrónico, que calcule los pagos periódicos esperados, contenga lo registros de la recepción de pagos, y marque aquellos pagos que no coinciden con el pago requerido o no se reciben a tiempo.

### *Muestra de Previsiones Legales para Embargo*

La sección de la ley tributaria que permite la demanda de pago a terceros debe incluir disposiciones que:

- Brinden al director de la administración tributaria la facultad de exigir el pago;

- Permitan que el director de la autoridad tributaria declare o identifique a un tercero como un agente o representante del deudor tributario;
- Demanden que la tercera parte pague a la administración tributaria la cantidad que debe actualmente debe o que deberá al deudor tributario;
- Especifiquen un intervalo de tiempo en el que el tercero va a pagar la cantidad requerida;
- Identifiquen los tipos de fondos que podrían ser embargados;
- Indemnizen al tercero de cualquier acción legal por parte del deudor tributario por no pagar la cantidad a este último;
- Permitan que la administración tributaria indique a la tercera parte el nombre del deudor tributario y la cantidad adeudada por el deudor tributario, incluyendo la tasa de interés sobre las mismas;
- Exijan al tercero a continuar pagando hasta que el monto adeudado por el deudor tributario esté satisfecho; y
- Hacer al tercero responsable por el monto, si por alguna razón ellos no pagan lo exigido.

### 10.1.9. Gravámenes

Un gravamen es una afectación sobre la propiedad, que puede incluir la propiedad y los derechos a la propiedad real y personal, para asegurar una deuda que el dueño de la propiedad debe a la persona que coloca el gravamen. Una sentencia de gravamen emitida por un tribunal puede afectar a toda la propiedad real y personal de una persona que no puede pagar una deuda. Un derecho de gravamen puede llevar consigo el derecho del acreedor a vender la propiedad, si es necesario, para obtener el dinero.<sup>27</sup>

El uso de los gravámenes para obtener una solución, no es ampliamente conocida en algunas administraciones tributarias.<sup>28</sup> Cuando el deudor tributario no ha pagado las deudas tributarias pendientes, la administración tributaria puede, ya sea administrativamente o por la vía judicial, registrar un gravamen en el registro gubernamental apropiado o registraciones de todos los bienes, ya sean muebles o inamovibles, pertenecientes al deudor tributario. El monto del gravamen incluiría el impuesto pendiente y cualquier interés y/o penalidad, así como cualquier otro costo que pudiera generarse. Esto se hace normalmente después de que todos los demás esfuerzos para recaudar, incluido el embargo, no han logrado asegurar una solución. El gravamen se suele aplicar antes, o en anticipación de una incautación y venta de bienes<sup>29</sup> y debe generalmente mantenerse en vigor hasta que se pague la deuda tributaria. En muchos casos, el hecho de poner un gravamen sobre la propiedad es suficiente para motivar a los contribuyentes en la búsqueda de una forma de saldar la deuda en lugar de tener a la administración tributaria incautando y vendiendo la propiedad.

<sup>27</sup> Una hipoteca es también un gravamen. Esta permite al acreedor vender la propiedad hipotecada, si los pagos de la hipoteca no son hechos.

<sup>28</sup> Un "gravamen" es mayormente una construcción de la ley común.

<sup>29</sup> Un gravamen es una solicitud de propiedad que podría usualmente prevenir que el contribuyente venda la propiedad por sí mismo.

Cuando la ley tributaria establece la legislación de recuperación específica para presentar un gravamen, se espera que el recaudador siga los pasos de ley. Cuando no existe ninguna disposición de gravamen en la ley tributaria, un proceso debe determinarse con el Procurador/Fiscal General, para que la disposición general de demandar una deuda a través de cualquier tribunal de jurisdicción competente, se pueda utilizar. En este caso, sería necesario obtener una sentencia de retención sobre la propiedad desde el tribunal.

Similar al embargo, la decisión de presentar un derecho de gravamen tributario debe ser cuidadosamente considerada, ya que con el gravamen el contribuyente puede no ser capaz de pedir prestados los fondos para pagar la deuda tributaria en mora o seguir manejando el negocio. La intención del gravamen es estimular al contribuyente a saldar la deuda tributaria – es una advertencia de que otras medidas para liquidar la deuda son posibles. El último recurso es incautar y vender propiedades, ya que este es un proceso lento y no exento de problemas.

Cuando un gravamen se ha registrado en una propiedad inamovible, este gravamen se convierte en un documento público que está disponible para cualquier persona buscando el título de propiedad. Algunas leyes tributarias pueden dar prioridad a la administración tributaria sobre los demás acreedores. La presentación de un gravamen es una protección para las existencias del gobierno que está reclamando por el monto de la deuda tributaria, pero el recaudador debe primero asegurarse de que se han hecho todos los esfuerzos para cobrar la deuda voluntaria y que todas las investigaciones se han completado antes de recomendar la colocación de un gravamen. La recomendación será revisada por el supervisor para la calidad de la investigación, en especial de los bienes y/o propiedad adquirida del deudor tributario. El supervisor revisará también la calidad del informe, que luego será aprobado por la persona con la autoridad delegada bajo la ley tributaria para aplicar un gravamen. Una retención es un documento legal y los formularios deben ser revisados para una mejor exactitud.

El contenido básico de un gravamen es similar a embargo: este identifica apropiadamente al contribuyente, la deuda pendiente, la propiedad en cuestión, y la autoridad del gobierno para hacer el reclamo. El nombre del contribuyente debe coincidir con el que figura en los registros tributarios, mientras que la identificación de la propiedad debe ser la descripción legal y debe contener el número(s) de serie, en el caso de vehículos, embarcaciones, aeronaves y equipos. Las deficiencias en la documentación pueden llevar a que sea inválido.

El gravamen debe, en lo posible, estar en contra de toda la propiedad del contribuyente o, como mínimo, puesto en aquellos títulos registrados identificando propiedades con un valor significativo. En algunas jurisdicciones, la ley tributaria puede hacer que los directores de una empresa sean conjunta y solidariamente responsables de las deudas tributarias de la empresa. Esto puede también permitir gravámenes sobre residencias principales, lo que es útil en el caso de una propiedad y asociación. Normalmente, una administración tributaria no actúa sobre el gravamen sobre una residencia principal, y puede haber una ley de deudores que impida tomar el lugar de residencia, pero la existencia de un gravamen puede ser advertencia suficiente para alentar a los contribuyentes para resolver la deuda tributaria.

El contribuyente debe tener el derecho de apelar la presentación de un gravamen. Este podría ser un procedimiento administrativo destinado a corregir presentaciones erróneas, pero no desafía la validez de la obligación tributaria subyacente. Una vez que la deuda tributaria ha sido pagada, o una apelación ha establecido que esta fue presentada incorrectamente, es responsabilidad de la administración tributaria eliminar el gravamen lo más rápido posible.

### *Muestra de Disposiciones Legales para Gravámenes*

La legislación debe contener disposiciones sobre las circunstancias y la creación del gravamen, tales como:

- El gravamen se aplicará debido al fracaso del contribuyente en pagar una deuda antes del plazo;
- El gravamen será por el monto de la deuda tributaria, penalidades, intereses y el coste de la recaudación, y tendrá prioridad sobre los créditos de otros acreedores;
- El director de la administración tributaria debe autorizar el gravamen y debe tenerla puesta en el registro aprobado por el gobierno y/o registro de la corte;
- El gravamen administrativo debe tener la misma fuerza que una sentencia de retención dictada por el tribunal;
- Se deberá especificar el período de tiempo que el embargo se mantendrá en la existencia (por ej., "hasta que la obligación sea satisfecha");
- Las limitaciones deben ser establecidas (por ej., el gravamen no es válido en contra de cualquier persona que haya tenido un interés en los bienes antes que el gravamen fuera realizado);
- El director de la administración tributaria debería estar obligado a entregar una copia de el gravamen al deudor tributario dentro de un plazo estipulado (por ej., 10 días calendario), y el embargo preventivo debe especificar el tiempo para que el deudor de impuestos pague y tenga la notificación quitada;
- El hecho de que una persona afectada pueda apelar la imposición de el gravamen y/o solicitar una liberación debería indicarse, y
- Las regulaciones deben ser desarrolladas para la presentación de la notificación de gravamen y pueden prescribir categorías de intereses frente a la cual el gravamen será o no válida.

Cuando no existe una legislación específica sobre retenciones, la administración tributaria por lo general tendría una disposición que le permite demandar por una deuda en cualquier tribunal de jurisdicción competente.

#### **10.1.10. Incautación y Venta de Propiedad**

La incautación y venta de activos de un deudor(es) tributario(s) es un esfuerzo de último recurso en el proceso de medidas de escala que una administración tributaria usaría para recaudar una deuda. Sólo se debe utilizar después de que todos los demás esfuerzos para recaudar, incluyendo el embargo y/o retenciones, han fracasado. Como siempre, la historia del caso debe estar bien documentada con todas las acciones que han sido tomadas, con el fin de mostrar la justificación para una incautación de bienes

del contribuyente. La decisión de incautar debe basarse en los hechos y circunstancias específicas de cada caso, y el recaudador debe seguir todas las normas legales y de procedimiento.

La propiedad incautada se vende para cubrir el impuesto pendiente, intereses y/o penalidades, junto con cualquier otro gasto incurrido por la administración tributaria, tales como los gastos de almacenamiento, mantenimiento, etc. En muchos casos, la incautación de la propiedad de un deudor tributario hará que el contribuyente pague la deuda antes de que la venta comience. Se le debe otorgar a un deudor tributario todas las oportunidades para liquidar, hasta el momento antes de que inicie la subasta, ya que la intención es lograr un acuerdo en lugar de estar en el negocio de la venta de los bienes incautados. Una vez que la propiedad se vende, cualquier exceso de la venta será devuelto al deudor tributario.

Antes de la incautación, el recaudador revisará el caso a fondo con el supervisor. Esta revisión proporciona un medio para asegurar que se han realizado todos los esfuerzos razonables para cobrar los impuestos en mora antes de iniciar la incautación. El supervisor debe revisar todo el expediente para garantizar la calidad de la investigación, en especial de los bienes y/o propiedad adquirida por el deudor tributario, y la preparación de informes.

Es importante investigar cuidadosamente todos los bienes del deudor tributario y asegurar que haya suficiente capital para cubrir el impuesto pendiente, las penalidades, el interés y los demás costos estimados incurridos para así vender la propiedad. Una incautación no debe realizarse si el costo estimado de la incautación y venta es superior al valor de la venta forzosa de los bienes a ser incautados.

La incautación de bienes perecederos normalmente no se recomienda, ya que se deprecian rápidamente. En muchas jurisdicciones, la residencia principal de una persona no puede ser ocupada, o, los obstáculos legales debido a otras leyes hacen que sea extremadamente difícil. Además, la mayoría de los países tienen prohibiciones específicas contra la incautación de ciertos activos, como las herramientas de un obrero y posesiones personales específicas.

Cuando el supervisor está de acuerdo con la incautación, ya que este proceso tiene el potencial de dañar seriamente la capacidad financiera de una persona y puede causar la pérdida de empleo, el recaudador normalmente informa al deudor tributario de la acción a tomarse y le ofrece una nueva oportunidad para liquidar (en el caso de que la propiedad no se pueda mover fácilmente y esté oculta). Si no hay un acuerdo, entonces son preparados todos los documentos, incluidos los avisos de cobro y/o orden entregados a los agentes judiciales u otros funcionarios de la corte o de la administración tributaria para la incautación y venta de bienes y/o en avisos de incautación y venta. El expediente completo entonces se remitirá al jefe de la administración tributaria (o a persona con autoridad delegada) para la aprobación final de la incautación de bienes del contribuyente.

La incautación es un proceso de dos partes. Se trata, primero, de un embargo sobre la propiedad y, segundo, de su posterior incautación efectiva de la propiedad. Este es un proceso legal que quita la propiedad de la posesión y uso de un contribuyente y requiere de documentación para probar que la decisión de incautar la propiedad puede justificarse jurídicamente si se impugna en los tribunales. Como

este proceso puede tener repercusiones legales, el expediente debe ser revisado por un abogado para asegurarse de que todos los formularios se desarrollan adecuadamente. Otras administraciones tributarias pueden tener procesos ligeramente diferentes, pero la aprobación final para proceder es por lo general otorgada por el director de la administración tributaria o una persona delegada, o un grupo de personas. Como una comprobación adicional, por lo general hay otra revisión de los documentos para asegurarse de que son correctos.

La intención de incautar la propiedad de un contribuyente es la de crear una situación en la que el deudor tributario acelerará los esfuerzos para resolver la deuda tributaria pendiente. En muchos casos, los deudores tributarios son capaces de encontrar los fondos suficientes, ya sea a partir de fuentes no detectadas previamente, familiares, o compañeros de trabajo, para pagar la deuda tributaria. Si el deudor tributario no reacciona, la administración tributaria debe estar preparada para vender la propiedad.

Una vez que la propiedad del contribuyente ha sido asegurada, el siguiente paso en el proceso es un aviso público. Un aviso público puede incluirse en la Gaceta Gubernamental, o una publicación en el Palacio de Justicia, periódicos, sitios web, etc., para garantizar que el público tenga la oportunidad de comprar la propiedad.

También es fundamental que la información vigente y actualizada esté disponible en la propiedad del deudor tributario. La información incorrecta puede hacer que la medida de incautación sea "inaplicable" o devuelta como "nulla bona" (propiedad no encontrada). El recaudador debe determinar el título de propiedad, el libro y/o el valor de mercado potencial, cualquier gravamen o compromiso, y la dirección correcta donde se encuentren los bienes y/o estén retenidos. La propiedad puede incluir:

- Muebles de negocio (por ej., mobiliario, equipo, inventario, ganado, equipos informáticos);
- Derechos exclusivos (por ej., derechos de autor, patentes, derechos de exploración);
- Las licencias y / o permisos (por ej., derechos de pesca, licencia de exportación de madera, licencia de taxi);
- Bienes personales (por ej., obras de arte, joyas, muebles antiguos, coches, barcos, vehículos de recreación);
- Dinero en efectivo, certificados de inversión en garantía, documentos por cobrar, hipotecas, bonos, contenido de cajas de seguridad, cuentas bancarias.
- Bienes raíces, incluyendo la construcción y/o tierra, el interés legal de la propiedad, arrendamientos, residencia personal;
- Negocio/empresa;
- Intereses comunes/interés en asociaciones, y
- Fideicomisos.

### *Exacción*

Una exacción es un documento administrativo expedido por la administración tributaria, avisando al deudor tributario y otras partes, que la administración tributaria tiene derecho a incautar cualquier

propiedad y derechos a la propiedad del deudor tributario. La exacción puede adoptar muchas formas, pero lo más importante, es que debe contener la información legal del acto, autorizando a la administración a llevar a cabo el acto de exacción y la información precisa sobre el deudor de impuestos y la deuda. Siempre que sea posible, la exacción y demás documentos se notificarán personalmente.

### *Delegación de Autoridad*

Muchas leyes tributarias proveen al director de la administración tributaria<sup>30</sup> la facultad de emitir:

- Exacciones, que públicamente notifican que el deudor tributario no ha pagado su deuda y que se tomarán medidas para incautar bienes;
- Garantiza a una tercera persona autorizada, tales como, un miembro designado del personal de recaudaciones, una tercera persona externa, tal como un agente judicial, u otra persona, a embargar y vender los bienes y otros derechos de propiedad, por lo general en subasta pública;
- Avisos de incautación, los cuales notifican que la propiedad ha sido incautada y después será vendida en subasta pública;
- Avisos de venta, que avisan a las partes interesadas de las propiedades que han sido incautadas y que pueden ser compradas, y
- Avisos de la liberación, que sólo se emitirán si el contribuyente paga la deuda en su totalidad con fondos garantizados.

### *Incautación de Bienes Muebles*

Si van a ser incautados bienes muebles, se deben hacer arreglos con anticipación para un almacenamiento seguro. Dependiendo de las circunstancias, la administración tributaria podrá realizar las siguientes disposiciones:

- Obtener sus propias instalaciones para almacenar y asegurar los bienes;
- Organizar con otros departamentos, tales como la administración aduanera, un almacén del gobierno, el oficial judicial, policía local, o una empresa de subasta para el almacenamiento temporal de los bienes;
- Los gestiones para mantener la propiedad segura;
- Marcar y etiquetar la propiedad apropiadamente, y
- Organizar, si es necesario, el remolque, transporte, y/o refrigeración.

Las mercancías bajo incautación usualmente requieren que se los mantenga durante un determinado número de días, ya sea en las instalaciones en las que la incautación se puso bajo exacción o en el lugar que se considere apropiado, a costa del contribuyente de quien fueron incautados los bienes. Treinta

---

<sup>30</sup> Como fue definido en el Capítulo 4, en las administraciones tributarias de mayor éxito, a los administradores tributarios en las oficinas centrales, oficinas regionales, y oficinas de distrito, se les da suficiente autoridad legal delegada por el Director General para realizar y llevar a cabo las decisiones técnicas y administrativas con un alto nivel de independencia, mientras que sea plenamente responsable del rendimiento de su organización. Administraciones tributarias modernas y funcionales están basadas en gran medida sobre un sistema de delegaciones de autoridad en cascada.

días serían apropiados y podrían permitir el tiempo suficiente para anunciar la venta, y para que el contribuyente pueda redimir las mercancías bajo incautación. La legislación (ya sea en el acto o reglamento) también puede estipular cuando la incautación se lleve a cabo, que por lo general es durante el día, y también quién debe acompañar a la "persona autorizada", que por lo general es un miembro de la fuerza policial. Puede sugerir si se puede entrar por fuerza a una propiedad. También notificará al recaudador sobre sus derechos y/o obligaciones si es que el deudor tributario u otra persona se vuelven propensos a confrontaciones.

Si la mercadería va a ser incautada, entonces una lista debe ser preparada de antemano. Si esto no es posible, un formulario similar a una hoja de inventario debe ser tomado y luego completado conforme se toman los artículos. Se pedirá al contribuyente que firme el documento, si está presente. Se entregará una copia al contribuyente. Esta información se incluirá en la notificación de incautación. El contribuyente tiene derecho a una copia de la notificación de incautación lo antes posible. En todos los casos, la descripción debe incluir la información legal, incluyendo la dirección, tipo de estructura, y el tamaño aproximado de la estructura. El uso esperado u otra información, si se considera oportuna, puede también ser incluido. La misma descripción se debe incluir en el anuncio de venta.

Al final del proceso de incautación, el deudor tributario debe ser informado en cuanto a los próximos pasos, como ser el almacenamiento y/o venta de la propiedad. El contribuyente también debe ser informado sobre sus derechos, incluidos los que puedan responder a sus inquietudes en la corte para una revisión judicial del proceso.<sup>31</sup> Siempre que sea posible, el contribuyente debe contar con una declaración por escrito para tal efecto.

El aviso de la venta debe ser emitido dentro del número de días requeridos por la ley o los reglamentos, y cualquier desviación de la hora fijada se debe documentar en el expediente de recaudación.

Al comienzo de la subasta pública, el recaudador o una persona autorizada, avisarán a todos los presentes de los detalles sobre la información que se indica en la exacción, garantía, y/o documentos de incautación. Todos los demás gastos (por ej., las tasas del agente judicial, costos de publicación, y otros gastos incidentales de venta) también se ponen de manifiesto y se incluyen en la declaración.

Los artículos que se venden deben ofrecerse "como están" y "donde están" sin apelaciones en contra de la administración tributaria, sin garantía, expresa o implícita, así como la validez de los títulos, la calidad, cantidad, tamaño, peso o condición de cualquiera de los bienes o de su idoneidad para un uso o propósito.

Los ingresos de la venta se aplican primero a los gastos de toma, almacenaje, y venta de los bienes y pertenencias bajo incautación, incluidos los honorarios de un jefe de policía o un oficial judicial, y luego son aplicados al impuesto, la penalidad, e intereses, con cualquier saldo restante pagado al contribuyente de quien se incautaron los bienes. El proceso de incautación continúa hasta que la

---

<sup>31</sup> Es decir, el contribuyente es capaz de reclamar sobre irregularidades en los procesos, pero no de cambiar el derecho de la administración tributaria para incautar, almacenar y vender la propiedad.

obligación de la deuda tributaria se satisface o llega a ser inaplicable por otras razones. Sin embargo, si la deuda se paga, un anuncio de liberación debe ser preparado y proporcionado al contribuyente.

### *Muestra de Disposición Legal para Incautación y Venta*

Los siguientes son ejemplos de disposiciones de la legislación de recuperación tributaria frente a la incautación de la propiedad:

- Referenciar todo lo que sería "propiedad", ya que abarca propiedad tanto movable (muebles y enseres) e inamovibles (por ej., bienes raíces);
- La legislación permitiría a la administración tributaria a que lleve a cabo una incautación de forma administrativa. El director de la administración tributaria podría embargar la propiedad del contribuyente en lugar de ir a los tribunales para obtener una sentencia. El embargo tendría la misma fuerza que un tribunal emitiendo una sentencia;
- Mediante la emisión de una orden, el director de la administración tributaria dirigirá a una "persona autorizada" a llevar a cabo la incautación. Una persona autorizada puede ser personal designado dentro de la administración tributaria, o un acuerdo con un agente judicial o jefe de policía externo u otro organismo autorizado, quien llevará a cabo la incautación.
- La orden tendría la misma fuerza que un tribunal emitiendo una sentencia;
- Se debe hacer referencia a las circunstancias que condujeron a la incautación (por ej., una falla del deudor tributario para pagar una deuda antes de la fecha de vencimiento);
- Si el deudor tributario no paga la deuda dentro de un marco de tiempo estipulado, la propiedad podría ser incautada para ser vendida en una subasta pública, y un aviso de incautación podría ser emitido y publicado en la Gaceta Oficial, u otra notificación pública que podría ser estipulada;
- Cada venta se llevará a cabo en la fecha y lugar que el director de la administración tributaria ordene, y la notificación de venta se publicaría en la Gaceta Oficial y/o en otros lugares públicos;
- Cualquier saldo restante de la venta sería devuelto al contribuyente;
- Los impuestos, y cualquier otro gasto incurrido para llevar a cabo la incautación y venta, se cargan al deudor tributario;
- El director de la administración tributaria estaría obligado a entregar una copia de la orden, exacción, o cualquier otra notificación contemplada en las disposiciones, al deudor tributario dentro de un marco de tiempo estipulado, que también proporcionaría un tiempo para que el deudor tributario pague y hacer que la notificación sea descartada. Esto se aplicaría en todas las etapas, excepto cuando se realiza la venta final;
- Una persona afectada puede apelar el proceso en un plazo de tiempo determinado; y
- Las regulaciones deben ser desarrolladas para la presentación de cada exacción, orden, y/o aviso. Los reglamentos también podrán estipular otras partes del proceso que necesitan más detalles que la disposición de la ley tributaria (por ej., quién acompaña al "funcionario autorizado" durante la incautación, y cómo esta se lleva a cabo).

Cuando no existe una legislación específica sobre incautaciones, la administración tributaria por lo general tiene una disposición que le permite demandar por cualquier deuda en un tribunal de jurisdicción competente. El proceso se llevaría a cabo a través del tribunal como se le permite a cualquier otro acreedor.

#### **10.1.11. Otros Poderes de la Recaudación Tributaria**

Hay casos extremos en que las administraciones tributarias pueden necesitar asesoría legal con el fin de resolver las deudas tributarias. Por ejemplo, cuando los contribuyentes están tratando de salir de la ciudad sin pagar sus deudas, o cuando los contribuyentes están tratando de hacerse a sí mismo inmunes al juicio y evitar pagar sus impuestos. En estos casos, los recaudadores de impuestos trabajarían con un abogado para preparar declaraciones de hechos, análisis de riesgos, declaraciones juradas y otros escritos para que el abogado pueda presentar una solicitud "ex parte"<sup>32</sup> en el tribunal, para obtener recursos que pueden no estar disponibles en la legislación tributaria.

#### ***Asesoría Legal***

Algunos casos pueden ser sensibles al tiempo si el contribuyente está tomando medidas para poner los activos fuera del alcance de la administración tributaria, y si la legislación es limitada o restrictiva. La administración y los administradores de recaudación deben trabajar más estrechamente con sus abogados con el fin de ser capaces de recuperar efectivamente los impuestos en mora. Esto requiere que el personal de recaudación y administración con experiencia estén al tanto de lo siguiente:

- La relación con el asesor legal;
- Aquellas disposiciones que requieren la participación de un abogado;
- Recuperación de impuestos de deudores tributarios que salen del país;
- Recuperación de impuestos en situaciones de riesgo;
- Otros medios legales; e
- Informes de gestión de estos casos.

A los efectos de esta discusión, y dependiendo de la jurisdicción, la asesoría pueden ser abogados o procuradores en un Ministerio de Justicia, Asuntos Jurídicos, el Fiscal o de la Oficina del Procurador General, o, en algunos países, los abogados contratados bajo contrato. En la ejecución de la autoridad para colocar un embargo, exacción, incautación, etc., puede ser posible que la administración tributaria no utilice los servicios de un asesor. Sin embargo, es aconsejable utilizar un asesor, al menos inicialmente, cuando se esté determinando el proceso y las formas. Los casos en riesgo no suelen manejarse sin el uso de un asesor, ya que las disposiciones normales de la ley, incluido el derecho de los contribuyentes a una apelación, son usualmente suspendidos.

Muchas leyes tributarias disponen el tratamiento de una deuda tributaria como una deuda al gobierno, y esta puede llevarse a cabo en un tribunal de jurisdicción competente. Puede haber circunstancias en las que el único medio para recaudar es pasando por el tribunal. Por ejemplo, una organización de

---

<sup>32</sup> Una aplicación hecha por una parte a un procedimiento, en la ausencia de la otra parte.

recaudaciones puede no tener las facultades legales para directamente colocar retenciones, y en su lugar requieren que un asesor legal vaya al tribunal y obtenga una sentencia y/o orden que permite la colocación de un gravamen. En otras situaciones, un deudor tributario puede estar tratando de hacerse inmune a un juicio mediante la venta o la transferencia de activos, o incluso abandonando el país. Esta situación es normalmente provista en la legislación tributaria como una disposición "peligro". Esto puede requerir que un asesor lleve el caso al tribunal y que retenciones sean implementadas en contra de activos o que inmediatamente se incauten los activos.

### *Evidencia*

En cualquier caso, para tener éxito en los tribunales, los recaudadores deben entender el significado de pruebas en un contexto jurídico y la forma de obtener y conservar las pruebas para que sean aceptables para efectos judiciales. "Evidencia" es cualquier especie de prueba, o materia probatoria, legalmente presentada en un juicio de un problema por el acto de las partes y por medio de testigos, registros, documentos, muestras, objetos concretos, etc., con el fin de inducir convicción en la mente del tribunal o un jurado en cuanto a su contienda.

Recaudadores, como parte de su rutina normal, recolectan pruebas para apoyar cualquier acción de cumplimiento legal que se pueda tomar. Puede haber circunstancias en las que la legislación tributaria no proporciona una vía para recaudar, pero un asesor legal puede sugerir, basado en la preferencia o recursos que disponen los acreedores en general, que una acción legal en los tribunales para la recuperación de la deuda tributaria es posible. Los recaudadores deben entonces estar al tanto de los requisitos más estrictos de las pruebas a los efectos de presentación en la corte. Un recaudador puede requerir pruebas para demostrar que:

- Todas las vías legales de cumplimiento se han tomado y que no ha recibido ningún pago adicional;
- El deudor tributario tiene activos para los que otros son nominados<sup>33</sup>;
- Existe el peligro de pérdida para el gobierno; y/o
- No hay otra legislación fiscal que permita una opción para capturar y/o vender de los mismos.

### *Asistencia del Asesor Legal de Casos en Riesgo*

Con mayor frecuencia, el asesor legal colaborará en dos circunstancias comunes de recaudaciones en riesgo: (1) que los contribuyentes están tratando de salir del país sin pagar, y (2) en el que están tratando de liquidar activos o hacerse inmunes al juicio, y el tiempo es esencial para evitar un peligro de pérdida.

En el contexto de la recaudación de impuestos, "en riesgo" es sinónimo de que se dará lugar a una pérdida esperada si un acto de recaudación está atrasado. Si los activos, entre los cuales se recaudará, ya se han liquidado o retirado, la pérdida ya se ha producido y la cuenta no cumpliría con el concepto de "en riesgo". Sin embargo, si la investigación revela activos que pueden ser utilizados para efectuar

---

<sup>33</sup> Un "nominado" es alguien a quien se le da autoridad legal limitada para actuar en representación del propietario.

recaudaciones, y si cualquiera de las restricciones de recaudación bajo las leyes tributarias pueden obstaculizar la capacidad de recaudar la cuenta inmediatamente, independientemente de la intención del contribuyente, la administración tributaria podrá considerar la necesidad de una acción de recaudación en riesgo, y solicitará ayuda al tribunal.

### *Vuelo del Contribuyente*

Muchas legislaciones tributarias serán responsables de las situaciones en las que la administración tributaria sospecha o cree que un contribuyente ha dejado o está a punto de salir del país. En estos casos, antes de la fecha por lo demás fijada de pago, el director de la administración tributaria podrá emitir un aviso por escrito, que por lo general es entregado personalmente al contribuyente, para exigir el pago del importe de todos los impuestos, intereses y sanciones para los que el contribuyente es, o sería, responsable si el plazo para el pago ha llegado. Por lo general se espera que la cantidad sea pagada "inmediatamente" por el contribuyente.

Generalmente, cuando se sospecha de que un contribuyente está a punto de abandonar el país, el recaudador primero reúne pruebas y prepara un informe solicitando asistencia jurídica y la aprobación de un aviso que se entregará al contribuyente, exigiendo el pago de la deuda tributaria. Es un tiempo delicado para que la asesoría legal revise el caso y colabore con las medidas que se deben tomar después de que se entregó el aviso.

Aunque la legislación se refiere sólo a las circunstancias cuando un contribuyente se irá o huirá del país, las acciones descritas son una forma de la acción de recaudación en riesgo. Estas permiten a la administración tributaria actuar, sin estar limitada por los plazos habituales para la acción de recaudación. Estas disposiciones varían según la jurisdicción. En algunas jurisdicciones, el contribuyente puede ser capaz de pagar una fianza por cualquier impuesto, interés o sanciones exigidas bajo esta sección. En algunas jurisdicciones, la legislación puede hacer referencia a la denegación de un certificado de salida<sup>34</sup> como la solución para la falta de pago de impuestos. Sin embargo, la dificultad en la administración para administrar este requerimiento de certificado, y los desafíos para certificados de salida dentro del sistema judicial, a menudo no hacen de esta una solución viable. A veces, la legislación en su lugar informará que, si no se efectúa el pago, se tomarán medidas para cobrar inmediatamente, generalmente a través de la corte, y la dirección puede ser dada a embargar y vender sin tener en cuenta los marcos habituales de tiempo establecidos en la legislación. Cuando la administración tributaria tiene preocupaciones acerca de cómo una recaudación puede ser realizada, y la legislación no proporciona una dirección clara, un asesor legal puede ayudar a aclarar la situación.

Algunos indicadores de que un deudor tributario se encuentra en el proceso de salir del país y no con la intención de pagar la deuda tributaria pueden incluir:

---

<sup>34</sup> En Bangladesh un certificado de "liquidación de impuestos" (que no debe impuestos) era requerido en el 2003 para abordar un vuelo internacional. El escritorio estaba ubicado luego del control de seguridad, pero con frecuencia la persona responsable estaba de descanso o demasiado ocupada con la multitud incontenible de viajeros, que se podía pasar caminando sin presentar dicho certificado. En otros momentos, la administración de requisitos parecía ser arbitraria y los certificados fueron aleatoriamente requeridos en determinados momentos o solo para algunos vuelos.

- La casa del deudor tributario se vende o está por ser vendida, a veces por debajo del valor de mercado;
- Otros activos son o han sido liquidados o transferidos (a menudo en transacciones realizadas por partes independientes, a los candidatos);
- Los activos han sido comprados en secreto en otros países;
- El deudor tributario está tratando con una entidad financiera situada en otro país con respecto a los préstamos e inversiones;
- Importes monetarios sustanciales están siendo transferidos fuera del país;
- Los hijos del contribuyente están o van a ir a una escuela en otro país;
- El deudor tributario indica un rechazo para resolver los problemas relativos a las obligaciones tributarias presentes o futuras;
- Cantidades sustanciales de ingresos no se han reportado, y/o
- Ha habido una solicitud de certificados de salida/autorización.

Si se dispone de información de que el contribuyente tiene ingresos o bienes que se pueden embargar, el recaudador debe preparar inmediatamente el embargo y ordenar o exigir una exacción, para incautar cualquier propiedad o bien inmueble.

### *Casos en Riesgo de Poner Bienes lejos de las Jurisdicciones*

Normalmente, los recaudadores intentarían utilizar la legislación "tal como es" para recaudar las deudas tributarias y seguir las disposiciones generales de exacción e incautación. Sin embargo, si existe la posibilidad de que el contribuyente está poniendo en venta una gran propiedad y que las reglas de incautación y venta tienen requisitos de tiempo para dar aviso, de manera que la propiedad puede ser vendida y los fondos transferidos fuera de alcance, antes de que la administración tributaria pueda tomar acción, entonces puede ser posible utilizar la disposición de riesgo. Una alternativa sería que un asesor legal utilice el sistema judicial ordinario y sus reglas para detener la transacción, o tener el dinero redirigido a la administración tributaria por generar peligro de pérdida en un juicio civil. Los aspectos de una resolución judicial serían similares a un "mandato Mareva", que impedirían que un deudor tributario disipe sus bienes. La medida cautelar Mareva, conocida también como medida de embargo preventiva, orden Mareva o régimen Mareva en las jurisdicciones de la Mancomunidad, es una orden judicial que congela activos de forma tal que un acusado de una acción no puede disipar sus activos,<sup>35</sup> más allá de la jurisdicción de un tribunal, con el fin de frustrar un juicio. La medida cautelar Mareva puede regirse por una legislación que establece que todos los impuestos, sanciones, intereses, gastos, u otras cantidades debidas en virtud de cualquier acto administrado por el [director de la administración tributaria] son deudas debidas al Gobierno y recuperables como tal en cualquier tribunal de jurisdicción competente o en cualquier otra forma prevista por esta ley.

Una vez que se ha concedido una aplicación y los documentos son entregados, es importante disponer sólo de los bienes incautados después de confirmar que una apelación o revisión judicial no están

<sup>35</sup> Disposición de, transferencia, u otro uso de los activos, no en el proceso usual de un negocio o debido a una "necesidad vital".

pendientes. Si existe una legislación para situaciones en riesgo, se puede ofrecer al contribuyente los derechos de objeción o apelación. Si esta no está disponible, el deudor tributario por lo general tiene el derecho a una revisión judicial.

### ***Bancarrotas, Identificación Pública y Prisión***

En casos muy raros, en particular cuando los contribuyentes han sido flagrantes con su incumplimiento y han demostrado que van a pagar a otros acreedores, pero ignoran liquidar sus deudas tributarias, se podrán considerar acciones que tienen por objeto "avergonzar" al contribuyente y dejar que otros contribuyentes conozcan que el incumplimiento será tratado con todo el peso de la ley. Esto puede implicar que un contribuyente sea puesto en quiebra, identificando públicamente al contribuyente, y el encarcelamiento. Si se utiliza el encarcelamiento, ésta no debería estar en lugar de resolver la deuda.

#### **10.1.12. Identificación de Contribuyentes Omisos**

"Omisos" son los contribuyentes que tienen deuda tributaria, pero no están registrados en la administración tributaria y no presentan declaraciones de impuestos. A veces, estas personas no están conscientes de sus obligaciones tributarias. Más a menudo, han tomado una decisión consciente de permanecer fuera del régimen tributario. Una de las mayores dificultades con muchos contribuyentes omisos es que están "ocultos" y muchos, una vez identificados, tienen pobres libros y registros, lo cual hace que la tarea de determinar el alcance de sus ingresos y las ventas no declaradas, en el caso del IVA, sea un proceso consumidor de tiempo y de alto costo para la administración tributaria. Incluso si el impuesto, sanción e intereses son tasados, pueden ser difíciles de obtener, ya que muchos de estos pueden ser operaciones pequeñas y marginales que no cuentan con fondos suficientes para pagar una gran acumulación de atrasos.

#### **Cuadro 10.1. Contribuyentes omisos en los Estados Unidos**

En los Estados Unidos, en un reporte del 2005,<sup>36</sup> el Inspector General para la Administración Tributaria, extrapoló información para medir la brecha fiscal, y encontró que, en un período de tres años, entre 1998 al 2001, el grupo tributario de omisos creció un tercio.

En California, está estimado que el 86 por ciento de personas cumplen voluntariamente con declarar su estado de ingresos tributarios y 3 por ciento se descubren a través de iniciativas de cumplimiento, lo cual deja un medible 11 por ciento que continúa trabajando en la economía informal.<sup>37</sup>

Un reciente informe de la (OCDE)<sup>38</sup> indica que los contribuyentes omisos están en un área que no está recibiendo suficiente atención por parte de las administraciones tributarias. Una posible razón es que el número de personas que participan en la economía informal es grande, mientras que los ingresos que se pueden obtener de cada identificación exitosa de un nuevo contribuyente, es muy pequeña. Otro problema con muchas administraciones tributarias es que tienen muchas dificultades para retener a los contribuyentes cumplidores. A pesar de ser identificados, los contribuyentes pueden deslizarse

<sup>36</sup> IRS (2005), p. 2.

<sup>37</sup> California Franchise Tax Board (2006), p. 4.

<sup>38</sup> OCDE (2012), p. 2.

fácilmente de nuevo a lo informal, ya que la administración tributaria es lenta para responder al incumplimiento y pueden no tener suficiente información sobre el expediente para encontrar fácilmente a un contribuyente otra vez. Esto puede ser el resultado de una decisión de negocios, ya que los costos de perseguir agresivamente los pequeños contribuyentes superan los ingresos que se puedan obtener. Las respuestas a encuestas también revelaron que muchas administraciones tributarias no tienen una estrategia global para hacer frente a sus respectivas economías informales, lo que sugiere que esta área de incumplimiento puede no estar recibiendo la atención adecuada.

### *Enfoques para Descubrir a Contribuyentes Omisos*

Antes de la computarización, el descubrimiento de los contribuyentes omisos fue una operación manual que generalmente consistía de buscar en directorios comerciales, guías telefónicas, anuncios en periódicos, e incluso caminando por las calles para identificar a las personas que deberían estar registradas y pagando impuestos. La mayoría de las administraciones tributarias han progresado hasta, como mínimo, una "operación de pareo de datos" entre distintas bases de datos. Por ejemplo, la base de datos del registro de contribuyentes de la administración tributaria puede ser comparada (pareada) con la base de datos de registros de empresas, por ejemplo, el Ministerio de Industria y Comercio, para identificar a las empresas que están registradas en el Ministerio, pero no en la administración tributaria. Además, todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen programas de comunicación destinados a dar a conocer el sistema tributario y de las consecuencias de su incumplimiento. Además, todos los países de la OCDE tienen programas de verificación de datos los cuales acumulan yorean datos de una variedad de fuentes. El propósito del pareo de datos es que ambos puedan detectar a aquellos que no están registrados, así como a aquellos contribuyentes que están registrados y presentan declaraciones de impuestos, pero que no han informado todos sus ingresos, ventas, etc.

El costo de obtener la información siempre debe ser considerado. Fuentes menos costosas pero eficaces de información serán los departamentos u organismos que mantienen información de importancia en sus bases de datos. Si las disposiciones de confidencialidad o de costos se vuelven un problema, la administración tributaria debe tratar de negociar acuerdos por escrito para recibir y/o intercambiar esa información, si la ley lo permite. Se deberán buscar, a la medida de lo posible, medios electrónicos de recepción de información, ya que cualquier entrada de datos tendría un costo significativo. Cuando la información sólo está disponible en formato impreso, escaneándola de forma que pueda ser utilizable debe ser investigada.

En función de la evolución de una administración tributaria en particular y/o de sus disposiciones de privacidad y confidencialidad, puede estar o no autorizada de compartir información. Una lista de posibles fuentes de información que pueden ser utilizadas para ayudar a la administración tributaria en la localización de los contribuyentes omisos, así como a los contribuyentes que dejaron de declarar, y los deudores tributarios, se proporciona en el Apéndice 10.B.

### *Contactando Personas Identificadas como Posibles Contribuyentes Omisos*

Es preferente, realizar el contacto inicial con el contribuyente potencial, a través de los medios más eficientes y eficaces. En la mayoría de los casos, este contacto sería por teléfono, pero también podría ser una carta enviada por correo, por fax o entregadas en mano y, en algunas jurisdicciones, un e-mail, solicitando que el contribuyente venga a la oficina para una cita.

- Si el contribuyente no puede ser localizado, los detalles de los esfuerzos para localizar a los contribuyentes deben registrarse y enviarse al supervisor de grupo para que pueda cerrar el caso en el registro de control automatizado o manual.
- Si el contribuyente alega que él/ella está registrado, la mayor información posible es obtenida (nombre de registro, el cual puede diferir del nombre del "omiso", fecha y lugar de registro, formulario de inscripción, etc.) y se verifica con la base de datos de registro. Si el registro se encuentra, el caso es cerrado. Si no, el recaudador debe registrar al contribuyente y asegurar los documentos fiscales.
- Si el contribuyente reconoce que él/ella no se ha registrado y coopera con el recaudador en la preparación y presentación de los documentos pertinentes, el recaudador documenta los hechos en el expediente del caso y envía el caso cerrado al encargado de grupo.
- En algunos casos, el recaudador encuentra que los registros de los contribuyentes son demasiado complejos o demasiado extensos para preparar los documentos requeridos, por lo que deben remitir el caso a la división de auditoría para su manejo. El recaudador podría también remitir los casos a auditoría cuando el contribuyente se niega a cooperar y presentar sus declaraciones de impuestos. En muy pocos casos, el recaudador encontrará fuertes indicios de conducta delictiva y, por lo tanto, debe recomendar que el caso sea remitido a la división de investigaciones para un examen más minucioso.

#### **10.1.13. Condonación de Deudas Tributarias**

La mayoría de administraciones tributarias tienen la autoridad para cancelar deudas tributarias que se consideran incobrables. Esta autoridad es esencial para la buena administración, ya que libera recursos de tratar de cobrar las deudas que no tienen ninguna posibilidad razonable de ser recaudadas. Esto también es una buena contabilidad, ya que elimina deudas tributarias incobrables de las cuentas de la administración tributaria, y presenta al gobierno una imagen más precisa de la cantidad de los atrasos que tienen cierto potencial de recaudación.

Un procedimiento de condonación de cuentas incobrables debe ser desarrollado y acordado por todos, incluyendo el Ministerio de Finanzas. Un ejemplo del proceso podría ser:

- Las cuentas son listadas por tipo de impuesto, la fecha, el principio, la sanción, el interés y la razón para ser consideradas incobrables;
- Una comisión de funcionarios tributarios de alto nivel revisa la lista para asegurarse de que la cuenta es incobrable;
- La lista se presenta al director de la administración tributaria para su aprobación;

- Las cuentas se transfieren en los registros de la administración tributaria como incobrables, lo que los quita de la lista general de los créditos;
- En aras de la transparencia, la lista se publica en un periódico, y
- La lista se presenta al Ministro de Finanzas como un proyecto de ley para su aprobación en el Parlamento.

Cabe destacar que el proceso de condonación no extingue la deuda. Mientras que la condonación de una deuda detiene la acumulación de intereses y sanciones, y elimina la deuda de las cuentas por cobrar de la administración tributaria, las acciones de cobro pueden reanudarse si se descubre que el contribuyente y/o sus bienes tienen fondos o activos. Por ejemplo, la deuda tributaria puede ser devuelta a los créditos activos, sujeto a las limitaciones legales, si:

- El deudor ha regresado del extranjero;
- El paradero del deudor es conocido; o
- Activos previamente desconocidos se descubren.

Las administraciones tributarias deben desarrollar una política de condonación, que:

- Asegure que se han tomado todas las medidas posibles y que ninguna acción de recuperación adicional es posible;
- Borra las deudas de los créditos donde se considera que no es posible perseguir más allá al deudor tributario, por lo que la administración tributaria puede continuar centrando sus recursos en las deudas recaudables;
- Proporciona parámetros claros a los administradores tributarios para identificar las cuentas como candidatas para la condonación, y
- Crea un proceso coherente y transparente, donde las deudas tributarias pueden ser canceladas.

Como mínimo, las administraciones tributarias deben revisar cada año todas las deudas tributarias que no son recuperables y los que no se consideran rentables para recaudar. Cuando las deudas tributarias sean aprobadas como incobrables, la administración tributaria deberá cancelar estas cuentas y colocarlas en una cuenta transitoria en el sistema de contabilidad de ingresos, donde el interés y altas penalidades dejan de acumularse y no hay ninguna acción de cobro adicional.

Las cuentas incobrables para el gobierno son el equivalente a "cuentas incobrables" de las empresas del sector privado. La decisión de cancelar una deuda es una decisión de negocios que se justifica por las circunstancias del caso, que están debidamente documentadas. Ningún monto debe ser cancelado cuando exista una posibilidad razonable de recuperación. Es responsabilidad de la administración tributaria el llevar a cabo la "debida diligencia" para asegurarse de que se han hecho todos los esfuerzos para cobrar la cuenta. Un informe de estos esfuerzos es examinado por el nivel apropiado de autoridad en la administración de impuestos y/o el Ministerio de Finanzas. Es de responsabilidad de la autoridad de aprobación, el asegurarse de que el proceso y la documentación cumplan los controles, por un tercero, como el Contador o Auditor General. Como la decisión de cancelar una cuenta es una decisión de negocios internos, no se comunica al contribuyente.

Una condonación debe ser considerada sólo cuando la obligación ya no está en discusión (por ejemplo, la cantidad no es el objeto de una apelación u objeción). En algunos países, una condonación parcial (o "devaluación") es admisible cuando la recuperación total de la cuenta no es posible, pero sigue habiendo una posibilidad razonable de que una parte de la cuenta se recaudará.

Lo siguiente es una lista no exhaustiva de los indicadores de cuando la administración tributaria debe considerar una deuda para su posible condonación:

- El deudor ha fallecido;
- El deudor se ha trasladado al extranjero, o todos los esfuerzos por rastrearlo no han tenido éxito;
- Las circunstancias de un caso particular, hace que la recuperación sea inadmisibles (debido a la edad, la salud, la extraordinaria dificultad, u otros asuntos más allá del control de un contribuyente<sup>39</sup>);
- El deudor ha sido declarado en quiebra;
- La adopción de medidas de recuperación costaría más que la deuda pendiente;<sup>40</sup> o
- La deuda ha pasado la fecha de prescripción.

Los casos incobrables deben ser codificados de manera que las diversas razones de condonación puedan ser rastreadas para determinar si hay una tendencia, y qué estrategias se podrían desarrollar para prevenir o tratar más efectivamente algunas de las situaciones mencionadas anteriormente.

### *Procedimientos de Condonación*

El proceso general para la condonación que la administración tributaria necesitaría es:

- Identificar una cuenta de condonación;
- Completar todas las investigaciones;
- Preparar un informe de condonación, documentando lo anterior y recomendando la condonación, y
- Pedir a las autoridades competentes que lo revisen y aprueben.

El informe de condonaciones debe ser inicialmente revisado y firmado por el supervisor/gerente. El número de firmas adicionales que se requieren para la aprobación de la condonación por lo general depende de la cantidad de la deuda. En todos los casos en los que se propone una condonación, ésta

---

<sup>39</sup> Casos que implican una dificultad extraordinaria debido a edad, enfermedad, y otros factores más allá del control del contribuyente son usualmente considerados para "condonación" cuando el contribuyente ha hecho este tipo de requerimiento. En estos casos, los requerimientos son usualmente dirigidos a los niveles con mayor cargo de la administración tributaria y/o Gabinete. Estos casos son revisados sobre la base de "justicia" y no es una decisión interna de negocio. Una vez que una decisión haya sido tomada para aprobar la condonación, la deuda es permanentemente extinguida.

<sup>40</sup> Normalmente, casos de pequeño valor son considerados no-económicos cuando ellos han estado sobre la lista de cuentas por cobrar por algunos años y el costo del salario de los oficiales manejando el caso supera el valor de la deuda.

debe ser revisada y/o aprobada por el director de la división responsable de las recaudaciones. El expediente de condonación que se prepara debe consistir del informe de condonación, junto con la documentación de soporte que presenta los esfuerzos realizados para cobrar la deuda. El informe de condonación requiere pruebas documentales para respaldar que:

- Todas las notificaciones apropiadas para asesorar y notificar al contribuyente y/o representantes han sido enviados/entregados al último domicilio conocido del contribuyente;
- Todas las acciones para localizar al contribuyente, sus activos, y/o ingresos han sido cuidadosamente documentados;
- Todos los análisis de capacidad de pago se han completado, y
- Se han tomado todas las medidas legales posibles, sin éxito, de obtener el pago.

### *Impuestos Relacionados o Múltiples*

A menudo, durante el curso de la revisión de un expediente, puede haber una serie de deudas tributarias relacionadas. En tales casos, la responsabilidad de todas las cuentas relacionadas debe estar con el recaudador que fue asignado primero al expediente de impuestos con la deuda más grande. Este recaudador se hará responsable de todos los expedientes para garantizar que todas las medidas se han tomado en todas las cuentas relacionadas, y luego de la redacción del informe de condonación de cada uno de los expedientes correspondientes. Si el recaudador no tiene conocimiento o experiencia con un impuesto en particular – por ej., el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto a la propiedad – entonces el recaudador será responsable de coordinar todas las acciones. Esto implicará la comunicación con recaudadores responsables del impuesto específico, y de tener todas las investigaciones, revisiones, y la finalización del informe de cancelaciones hechas al mismo tiempo. Además de las deudas tributarias, los contribuyentes a menudo tienen deudas con otros departamentos gubernamentales (por ej., los impuestos sociales). Los recaudadores deben asegurarse de que han confirmado con los otros departamentos sobre qué deudas, si las hay, son excepcionales y qué esfuerzos se han hecho por este último para cobrar la deuda. Si el otro departamento está cancelando esta deuda, esto también debe anotarse en el informe.

En muchos países se forma un Comité de Revisión de Cancelaciones para asegurarse de que la administración tributaria está llevando a cabo adecuadamente su "diligencia debida" en la tramitación de las cancelaciones. La existencia del comité tiene la intención de añadir otro nivel de control de un proceso que tiene el potencial de retrasar interminablemente las recaudaciones de una cuenta. Este comité estará generalmente compuesto por tres altos directivos de la administración tributaria y, en lo posible, los funcionarios del Ministerio de Finanzas y/o la Oficina del Contador General. Debe haber un secretario de actas, que será responsable de garantizar que todos los documentos y expedientes se manejen correctamente y de que las decisiones se documenten. La reunión debe ser convocada al menos una vez al año y una agenda distribuida de antemano que indica la fecha, hora, lugar, y los participantes que asisten a la reunión. El programa también debe incluir el orden en el que los expedientes serán revisados y las cuestiones de procedimiento que deben discutirse.

## 10.2. Tendencias Comunes

Dada la complejidad del proceso de recaudación, la variedad de instrumentos de aplicación que ofrecen las leyes, y la importancia de esta función en la estrategia de cumplimiento de la administración tributaria, las administraciones tributarias de todo el mundo están probando diferentes alternativas de mejora. La siguiente es una discusión de las tendencias comunes.

### 10.2.1. Integridad de Datos

Muchas administraciones tributarias se encuentran con problemas de integridad y fiabilidad de los datos relativos a los saldos de las cuentas en mora de los contribuyentes. Algunos de los problemas se pueden atribuir al ingreso de datos en las que declaraciones de impuestos y/o pagos se contabilizan en las cuentas erróneas, las anulaciones se utilizan para ignorar los mensajes de error y la información incorrecta se añade a las cuentas, existen fechas de declaración incorrectas, y hay errores de transposición con números de identificación tributaria.<sup>41</sup> Otro problema podría ser que la declaración fue recibida y el contribuyente recibió un recibo de confirmación, pero la administración tributaria no puede localizar la declaración. O bien, una copia impresa de un retorno puede estar en el registro de contribuyentes, pero la declaración no se ha contabilizado en la cuenta de impuestos. Por el contrario, puede haber un registro en la cuenta de impuestos, pero la copia impresa no puede ser localizada. En otros casos, la declaración completa del contribuyente puede estar desaparecida. Puede haber problemas similares con los pagos. A menudo, las recomendaciones del recaudador resolverán muchas de estas cuestiones.

El anterior conjunto de problemas resulta en un sistema de saldos poco fiable para los contribuyentes, causando que el personal de recaudación dedique un tiempo considerable a la verificación y corrección de saldos de cuenta antes de contactar a los contribuyentes acerca de sus cuentas en mora. Una solución relativamente común es verificar el saldo de la cuenta a través de una notificación / declaración especial que se envía a cada contribuyente, para verificar o proporcionar documentación para cuestionar el monto dentro de un tiempo especificado. Por lo general, este proceso es gestionado por una unidad de recaudación, pero se usaría un programa de auditoría especial para hacer frente a montos cuestionados, con el fin de lograr una resolución rápida. La auditoría establecería el nuevo saldo de la cuenta, si hubiera algún cambio. La unidad de recaudación sería responsable de cambiar el saldo de la cuenta cuando el contribuyente presenta una prueba documental, por ejemplo, de los pagos efectuados pero no registrados en el sistema informático. Las notificaciones bajo este programa deben ser enviadas en cantidades manejables para que la administración tributaria no sea abrumada por los saldos en litigio. Los saldos más grandes deben tratarse primero. Más importante aún, para eliminar muchos de estos problemas citados arriba, los países están implementando rápidamente la opción de declaraciones electrónicas y pagos electrónicos.

---

<sup>41</sup> Los dígitos del número de identificación tributaria único se cambian.

### 10.2.2. Transferencia de la Obligación de la Deuda Tributaria

Algunas administraciones tributarias tienen la autoridad, bajo determinadas circunstancias, de transferir una obligación tributaria de un deudor tributario a un tercero. Por ejemplo, las administraciones tributarias en los Estados Unidos y Canadá pueden retener a directores de una empresa como los responsables de no remitir los impuestos que se recaudaron de los empleados o clientes, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, las contribuciones de seguridad social, y el impuesto al valor agregado (IVA). Por lo general, esta transferencia de obligación se aplica a los impuestos que se recaudaron como fondos fiduciarios.

Del mismo modo, algunas administraciones tributarias pueden transferir una deuda tributaria a una persona (el cesionario) que tiene una relación "en condiciones no equitativas" (por ej., un familiar) con un deudor tributario, en caso de que el cesionario reciba propiedad del deudor tributario a menos de su valor justo de mercado o con la intención de impedir la recaudación de un impuesto.<sup>42</sup>

### 10.2.3. Iniciativas para Posibles Contribuyentes Omisos

El pareo de datos consiste en reunir datos de diferentes fuentes y compararlos o parearlos, y es una manera muy eficaz de procesar grandes volúmenes de información con el fin de identificar a los contribuyentes específicos para una medida posterior o investigación. Administraciones tributarias más grandes tienen esta capacidad interna, pero las administraciones más pequeñas pueden estar limitadas debido a las restricciones presupuestarias.

#### *Centro Especializado de Pareo de Datos*

Una posible solución es que los países más pequeños contribuyan a un centro especializado que se presta en forma rotativa a los países del grupo. Existen, por supuesto, muchos obstáculos para esta estrategia, tales como la confidencialidad de los datos y los costos compartidos. Sin embargo, si los países pequeños no pueden permitirse esta especialización, entonces las variaciones de distribución de este recurso entre los países pueden llegar a ser una aproximación viable.

#### *Pareo de Datos Focalizado*

En el pareo de datos focalizado, la administración tributaria compararía la base de datos de registro de la administración tributaria para pequeños conjuntos de datos con un propósito muy específico, en lugar de las bases de datos habitualmente amplias, como por ejemplo los registros de negocios. Por ejemplo, 'la matriculación de vehículos de lujo' sería un proyecto piloto para evaluar el uso de la información de registro de vehículos de lujo a partir de los datos de la administración aduanera y los de registros nacionales de vehículos, pareados con la base de datos de impuesto sobre la renta de las personas físicas para identificar a los contribuyentes omisos. En su forma más simple, colocando a inspectores tributarios en las intersecciones ocupadas para anotar la información de placa de matrícula y posteriormente comparándolo con la base de datos de placas, se ha utilizado con éxito cuando la base

---

<sup>42</sup> Esto requiere un fuerte estado de derecho y no se recomienda para los países por debajo del último nivel de madurez que se describe más abajo.

de datos no puede distinguir los modelos o años de vehículos, o existen otras dificultades. En algunos países y trabajando con la policía, los vehículos han sido detenidos para la identificación inmediata del conductor, que se compara entonces con la base de datos de impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La declaración electrónica de los "pagos de dividendos e intereses" es un requisito en muchos países para la retención de impuestos sobre los pagos de intereses y dividendos hechos por los fideicomisos, sociedades, bancos y otras instituciones financieras. El pareo de datos de esta información contra los datos de impuesto sobre la renta de las personas físicas puede rápidamente detectar a los contribuyentes omisos.

Los países han tenido éxito en la localización de "riqueza visible" (particulares con un alto patrimonio neto) mediante la observación de determinados activos. Las dos más efectivas son casas de lujo y objetos de valor, tales como yates y aviones, pero la lista también puede incluir los boletos de avión, especialmente los de vuelo de clase empresarial. Los registros de propiedad son a veces engorrosos para una búsqueda computarizada por una variedad de razones. Algunas administraciones fiscales han encontrado que es más eficiente caminar las calles y tomar nota de aquellas casas que son relativamente nuevas y grandes. Luego, usan una medida aproximada para estimar qué cantidad de ingresos se necesitaría para tener un hogar así y mantener ese estilo de vida. También buscan los registros para encontrar el propietario legal y luego determinar si una declaración de impuestos se ha presentado.

#### **Cuadro 10.2. Pareo de datos focalizado y otras actividades de cumplimiento en Italia**

En Italia, se estima que hay cerca de 2,5 millones de coches de lujo, pero, en 2009, menos de dos por ciento de los 41 millones de contribuyentes de Italia declararon ingresos anuales de más de los 260.000 dólares, que los funcionarios de impuestos estiman es lo necesario para mantener un estilo de vida apropiado para ser dueño de un coche de lujo.

También en Italia, la policía fiscal patrulla los puertos y buscan registros de envío para determinar la titularidad del yate o, más directamente, embarcan el yate y hablan con la tripulación u otras personas a bordo para determinar la propiedad. Casi la mitad de los barcos de más de 10 metros se registran a las personas que declaran ingresos de menos de \$ 26.000 al año, y 604 propietarios de aviones declararon ingresos anuales entre \$ 26.000 y \$ 65.000.

#### ***Pareo de Datos Aumentado***

El Servicio de Impuestos Internos (IRS) de EE.UU. ha demostrado que existe una alta correlación entre cumplimiento tributario y la presentación de información de terceros. Se estima<sup>43</sup> que las personas cuyos salarios estaban sujetos a retención reportaron 99 por ciento de su salario para efectos tributarios, mientras que los trabajadores autónomos se estima que reportaron sólo alrededor del 68 por ciento de sus ingresos, y los trabajadores autónomos operando empresas en base a efectivo reportaron sólo el 19 por ciento de sus ingresos. Curiosamente, el ingreso que no está sujeto a la presentación de informes de terceros es el más alto entre los contribuyentes con los ingresos más altos.

<sup>43</sup> Treasury Inspector General for Tax Administration (2006), pág. 11.

Varios países requieren un formulario a ser completado por los contribuyentes que adquieran bienes y servicios (incluyendo los que no son empleados para quienes las retenciones en la fuente no se aplican), regalías, y la atención de la salud en el transcurso de su actividad comercial o empresarial. Este requisito de informe se puede aplicar a los negocios, organizaciones sin fines de lucro, y todos los niveles de gobierno, pero por lo general no requiere pagos personales que deben notificarse, como los propietarios de viviendas que pagan a un contratista para las obras de renovación.

#### Cuadro 10.3. Pareo de datos en los Estados Unidos<sup>44</sup>

Por ejemplo, en los Estados Unidos se requiere el Formulario 1099-MISC, para ser completado y presentado. Para el año fiscal 2006, más de cinco millones de contribuyentes presentaron más de 82 millones de formularios 1099-MISCs al Servicio de Impuestos Internos (IRS), reportando más de \$ 6 billones de dólares en pagos. Los contribuyentes que presentan menos de 250 formularios completos pueden presentar versiones en papel, pero deben cumplir con las especificaciones del IRS para que puedan ser convertidos usando equipo de escaneo del IRS. El resto de los contribuyentes deberán declarar electrónicamente.

Los beneficiarios son los responsables de reportar los pagos que recibieron de los contribuyentes. El IRS entonces utiliza un proceso automatizado para detectar desajustes de información entre la compensación de los que no son empleados y otros pagos reportados en el formulario 1099-MISCs y declaraciones de impuestos de ingresos de los beneficiarios. Cuando una declaración no es presentada por un beneficiario, un informe de excepción identificará al contribuyente que no cumple.

Para el año fiscal 2004, el IRS utilizó pareo de datos para tasar 972.000.000 de dólares en impuestos adicionales por la información incompleta de beneficiarios la cual es detectada mediante el proceso anterior. Sin embargo, el IRS admitió que el programa sólo persiguió a menos de la mitad de los casos.

#### 10.2.4. Certificados de Liquidación de Impuestos

Los certificados de liquidación de impuestos y certificados de cumplimiento son una característica de muchas administraciones tributarias. La finalidad de estos es para que los contribuyentes que buscan contratos del sector público o ciertas licencias, como para un casino, almacén bajo control aduanero, agente aduanero, etc., sean obligados a obtener un certificado de la administración tributaria. Para obtener un certificado, la persona debe estar registrada como contribuyente, todos los asuntos tributarios del solicitante deben estar actualizados, o, si es un deudor tributario, debe haber un acuerdo de pago válido para borrar la deuda. Algunos países han ampliado el requisito de un certificado a los importadores de mercancías, cuando, antes de liberarlos, el importador debe tener un certificado válido. Otros países exigen un certificado antes de que se le permita a una persona subirse a un avión.

La teoría detrás de los certificados, como una herramienta de ejecución, es válida. Sin embargo, la administración en muchas jurisdicciones tributarias deja mucho que desear. Puede ser un proceso lento y tedioso que toma muchos días, incluso cuando el contribuyente cumple en su totalidad. En el corto plazo, la negación de los certificados de cumplimiento tributario puede ser el medio más eficaz de obtener el cumplimiento de los contribuyentes que son omisos o aquellos que han dejado de declarar, así como aquellos que son deudores tributarios, pero hay problemas significativos con el sistema de certificados de cumplimiento tributario en muchos países. Las reglas pueden ser poco claras y abiertas a

<sup>44</sup> OCDE (2009), p. 33.

la discreción de los oficiales, lo cual puede ser un punto de corrupción, ya que los certificados tributarios a menudo se requieren con urgencia, permitiendo que los oficiales tributarios inescrupulosos se aprovechen.

La estructura organizativa de las administraciones tributarias se ha desarrollado principalmente para una organización de tipo funcional. Si bien esta es una buena estructura, presenta algunas dificultades para el concepto de un solo servicio directo cuando se trata de certificados de cumplimiento. Decidir si un contribuyente cumple en una organización funcional exige la participación de la división de auditoría, la división de recaudación de impuestos en mora, declaraciones y pagos, y a veces otras subdivisiones separadas dentro de la administración tributaria. Este puede ser un proceso que toma tiempo y que se retrasa si la persona de contacto responsable de la división no está disponible.

Muchas administraciones tributarias no tienen sistemas de registro adecuados. Los expedientes físicos pueden no estar actualizados, o pueden estar retirados o extraviados. Además, los registros de cuentas de los contribuyentes en el sistema de informática pueden ser poco fiables. En la mayoría de los casos, el sistema informático no es capaz de presentar una visión consolidada sobre todos los impuestos, con el resultado de que la administración tributaria tiene que buscar al contribuyente por separado para cada tipo de impuesto y así obtener una visión completa del cumplimiento. Esto puede ser un proceso que toma tiempo.

En algunas situaciones, una lista "negativa" de los contribuyentes que no cumplen puede ser útil. Por ejemplo, cuando se sabe que un contribuyente no cumple, la administración aduanera debe ser informada de que el contribuyente no está en posesión de un certificado de cumplimiento, para asegurar de que la cuenta del importador sea marcada y que los envíos no se borren accidentalmente. Cuando se informa a la administración aduanera de que un contribuyente no cumple, una carta debe ser enviada al contribuyente notificando e informando al contribuyente de que la administración aduanera exigirá un certificado de cumplimiento para tramitar sus envíos.

Si se utiliza un proceso de certificado de cumplimiento tributario, este debe ser modernizado para reducir los retrasos y reducir al mínimo las posibles oportunidades para prácticas corruptas. El objetivo operacional debe ser de tramitar la solicitud en 24 horas. "Certificados" físicos deben ser abolidos a favor de un certificado electrónico o al acceso a una base de datos segura de certificados válidos. En el caso de los importadores, debe haber un certificado informático válido que es referenciado por el sistema de despacho de la administración aduanera antes de la liberación de los embarques. El sistema de aprobación de los certificados debe ser computarizado, y debe conservarse una pista de auditoría, para así fomentar la transparencia y como medida de lucha contra la corrupción. En algunos casos, se pueden hacer excepciones cuando un contribuyente no califica totalmente, pero debe haber un rastro documental conservado que incluya la justificación de la excepción.

#### **10.2.5. Amnistías Tributarias**

Las amnistías tributarias se analizan en muchos países como una "solución" rápida para un problema de cumplimiento y/o para proporcionar ingresos adicionales que el gobierno percibe y que no adquiriría de

otra manera. Contrariamente a esta percepción, las amnistías no son ni una solución al problema ni ofrecen aumentos de ingresos sostenibles. A pesar de que la amnistía puede causar un breve incremento de los ingresos, la historia de las amnistías tributarias demuestra que no es probable que se generen nuevos ingresos sostenibles si no van acompañados por la aplicación de medidas para fortalecer la administración y otras medidas que aborden las causas del problema original.

Si la ley tributaria establece el marco jurídico necesario, y hay políticas de recaudación administrativas bien estructuradas y de ejecución que son, de hecho, administradas, entonces no debe ser necesaria una amnistía tributaria. En este contexto, una amnistía sería un reconocimiento de fracaso en la capacidad de administrar el sistema tributario y una indicación de que algunos componentes de la administración tributaria y/o la ley no están funcionando adecuadamente. A menudo, la realidad es que las administraciones tributarias sufren de una incapacidad para recaudar impuestos después de haber sido tasados. A veces, el sistema jurídico funciona y la autoridad tributaria gana un juicio en la corte. Sin embargo, la deuda puede quedar sin cobrar debido a un sistema judicial sobrecargado y engorroso, a través del cual todos los casos, sin importar cuán pequeño sea, deben navegar, y suelen perderse en algún momento a lo largo del camino.

Por lo general, la motivación del gobierno es la de aumentar los ingresos en el corto plazo y al mismo tiempo inducir a las personas que no pagaron impuestos antes (contribuyentes omisos) para registrarse, o para inducir la repatriación de capitales que habían salido del país. Una vez transcurrido el período de amnistía, la teoría sugiere que estos contribuyentes recién "descubiertos" se mantendrían en el sistema y seguirían pagando impuestos. Otro posible objetivo de amnistías tributarias puede ser de comenzar un nuevo régimen tributario, tales como la implementación de un cambio importante en la organización y tal vez un nuevo sistema de tecnología de la información (TI) que permitirá la mejora de la administración. El deseo es de comenzar estos cambios con las nuevas cuentas con saldos de deuda en cero.

Una motivación fuerte a favor de la amnistía es la posibilidad de un aumento de los ingresos no previstos a través de la recaudación de las obligaciones pendientes y evadidas. Por lo tanto, parte del programa de amnistía puede ser un incentivo ofrecido a los contribuyentes para presentarse para reducir o eliminar temporalmente sanciones a obligaciones tributarias pendientes o eludidas. Este tipo de programa de amnistía es por lo general eficaz sólo para aumentar el cumplimiento y, consecuentemente, los ingresos tributarios cuando se acompaña de una mayor auditoría y ejecución de recaudación que presenta una amenaza de que se descubrirá el incumplimiento. Administrativamente, esta oferta también debe combinarse con soluciones permanentes que puedan incluir cambios de organización y de funcionamiento, junto con las posibles reformas legales destinadas a abordar los problemas de cumplimiento que originalmente crearon la deuda. La experiencia ha demostrado que el problema(s) fundamental(es) que causó la amnistía rara vez se aborda.

El aumento de ingresos no previstos puede ser, hasta cierto punto, una ilusión. Dependiendo de los términos de la amnistía, puede que sólo sean pagos acelerados que de lo contrario hubiesen sido recaudados. La amnistía puede en realidad estar descontando intereses o sanciones que hubiesen sido

recaudados sobre la deuda si la amnistía no hubiese estado vigente. Esto suele ocurrir cuando la amnistía se aplica a los contribuyentes ya bajo investigación por morosidad o evasión.

Si los contribuyentes perciben que la amnistía se debe a una debilidad en la capacidad de la administración tributaria y que es probable que se repita, entonces tienen un incentivo fuerte para no presentarse. Si se presentan, es sólo para pagar una parte nominal de su factura de impuestos más grande, ya que creen que la administración tributaria es débil y que probablemente no tiene la capacidad para verificarlo. Además, dado que los contribuyentes esperan a que se repita la amnistía, pueden presentarse pero luego desaparecer en un ínterin hasta la próxima amnistía. Como resultado de ello, las administraciones tributarias también implementan campañas de publicidad destacando la ejecución posterior del programa de amnistía para convencer a los contribuyentes vacilantes a que se presenten. Además, aquellos que se presentan durante la amnistía no deben sospechar que vayan a ser objeto de un examen más detallado en el futuro. En vez de ello, el mensaje debe ser que, debido a que ahora cumplen, tendrán la misma probabilidad de auditoría como cualquier otro contribuyente honesto.

Algunas amnistías proporcionan una garantía a los contribuyentes que no serán auditados, siempre y cuando sus pagos de impuesto incrementen más de un determinado porcentaje durante el período impositivo anterior. Sin embargo, este tipo de medida no está exenta de problemas. Los contribuyentes con obligaciones tributarias mayores que el aumento determinado probablemente reducirán su pago de impuesto a la cantidad mínima que les garantiza eludir una auditoría. Si parten de una base muy baja de impuestos declarados en comparación a su obligación real, probablemente podrían eludir de ser auditados por muchos años. Además, al cumplir repetitivamente con el aumento anual mínimo requerido, efectivamente descartan auditorías y protegen estas obligaciones tributarias pagadas de manera insuficiente. En la práctica, esta garantía de auditoría también asistirá a la administración tributaria, ya que probablemente no son suficientes los recursos de auditoría capacitados (capacidad) para llevar a cabo un programa de ejecución más grande. Un ejemplo reciente de esta práctica es la amnistía en Turquía, donde, si un contribuyente aumenta su base de impuesto sobre la renta a un 30 por ciento en el 2006, 25 por ciento en el 2007, 20 por ciento en el 2008 y 15 por ciento en el 2009, estarán exentos de una inspección tributaria. En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el aumento sería del 3 por ciento en el 2006, 2,5 por ciento en el 2007, 2 por ciento en el 2008 y 1,5 por ciento en el 2009.

Otra medida utilizada en los programas de amnistía es una garantía de que las declaraciones de un contribuyente para los períodos impositivos anteriores no serán auditadas a condición de que la última declaración sea correcta (una política de "no mirar hacia atrás"). Para que el contribuyente proteja la información incompleta del pasado, todas las futuras declaraciones de impuestos tendrían que ser declaradas correctamente, pero, nuevamente, el contribuyente debe percibir que el riesgo de ser auditado aumentará.

Una amnistía no sólo puede fallar en abordar los problemas de cumplimiento, pero también puede ser contraproducente, ya que los contribuyentes honestos, que han pagado fielmente sus impuestos a tiempo, pueden llegar a resentir los descansos otorgados a los deudores y evasores de impuestos al

punto de afectar el buen cumplimiento. La consecuente pérdida de ingresos futuros de incumplimiento por parte de los que antes cumplían, debe evaluarse frente a la posibilidad de aumentos inmediatos de los ingresos.

También hay implicaciones negativas que son internas para la administración tributaria. Tanto los auditores y los recaudadores pueden ser desmoralizados, ya que el esfuerzo que dedican a las investigaciones y en recaudar impuestos podría ser visto como una pérdida de su esfuerzo.

Las amnistías pueden ser estructuradas y dirigidas a grupos específicos de contribuyentes incumplidores. Por ejemplo, una amnistía sólo puede ser aplicable a los individuos que son contribuyentes omisos. En 2010, el Reino Unido anunció el "Plan de Salud Tributario" que daría a los médicos y dentistas la oportunidad de proveer la divulgación completa de las obligaciones tributarias no reveladas y de beneficiarse de una pena fija de 10 por ciento. Aquellos que no toman ventaja del plan enfrentan el riesgo de las investigaciones, "nombrar y avergonzar", y severas sanciones. En Grecia, después de una amnistía, las autoridades publicaron los nombres de alrededor de 60 médicos que fueron acusados de no pagar sus facturas de impuestos con el fin de dirigirse a este sector.<sup>45</sup>

De 2008 a 2011, hubo al menos 27 países con amnistías, que se describen brevemente en el Apéndice 10.C. Las amnistías variaron ampliamente de una exención total de la sanción, el interés y la acusación, a sólo una exención de enjuiciamiento. A pesar de su crecimiento aparente y adopción en todo el mundo, la conveniencia de los programas de amnistía tributarias se debate a menudo debido a la dificultad en la evaluación de su eficacia. La justificación de la implementación de una amnistía tributaria generalmente tiene dos objetivos: (a) aumentar los ingresos netos a corto plazo, y (b) mejorar el cumplimiento tributario con el fin de aumentar los ingresos a mediano plazo. El problema es determinar si se han alcanzado los dos objetivos. Aunque los ingresos hayan aumentado, otros factores, más allá del aspecto flexible de la amnistía, pueden haber causado este cambio, tal como la amenaza de una campaña de "nombrar y avergonzar", un fuerte aumento de las sanciones, y cambios más amplios en la economía. Si bien pudo haber habido un cambio en el cumplimiento, pudo haber sido causado por el aumento de las auditorías, sanciones más duras, la implementación de la declaración electrónica y pago electrónico, etc.

Si se determina que habrá una amnistía, es importante que, en su caso, los cambios legales necesarios para fortalecer la ley fiscal sean considerados para la implementación junto con cualquier anuncio de una amnistía. De hecho, la mayoría de las amnistías están acompañadas de campañas publicitarias que destacan que la ejecución de impuestos está a punto de ser reforzada. En muchos países, se necesita más que un anuncio, y la amnistía debe estar acompañada de nuevas medidas legales específicas y un proceso administrativo moderno.

Hay alternativas a una amnistía, tal como la concesión de la discrecionalidad administrativa para anular sanciones. Este enfoque tiene un efecto que es similar a una amnistía, pero, a menos que se especifiquen cuidadosamente las condiciones bajo las cuales tal discreción puede ejercerse, se abren

---

<sup>45</sup> Brabant (2010), para. 1.

oportunidades para la corrupción. Por esta razón, es mejor evitar las amnistías discrecionales, ya que no mejoran la equidad.

### 10.2.6. Recaudación de Impuestos Privatizada

La recaudación de impuestos privatizada es cuando el gobierno pasa su obligación de recaudar los impuestos de las empresas privadas, a cambio de una tarifa fija o tasa de valorización. Esto contrasta con "venta de derechos de cobrar impuestos", donde un individuo o una organización privada paga una cantidad para adquirir una deuda tributaria, dándole al gobierno la certeza de los ingresos, y posteriormente recupera el pago tras la recaudación de dinero de la gente dentro de un área determinada o de negocios.

#### Cuadro 10.4. Recaudación de impuestos privatizada en los Estados Unidos

En 2006, el Servicio de Impuestos Internos (IRS) de los EE.UU. subcontrató la recaudación de deudas de los contribuyentes a las agencias privadas de recaudación de deudas, y se les pagaba entre 22 y 24 por ciento de la cantidad recaudada. Los opositores a esto refutaron, ya que el IRS estaría entregando información personal a estas agencias. Otros problemas fueron que el sistema de incentivos para recaudar era perverso, debido a que los recaudadores ganarían más sobre cantidades recaudadas, incentivándolos al uso de tácticas de presión para recaudar la cantidad máxima.

Cuando el IRS trataba directamente con los contribuyentes, tenía discrecionalidad gubernamental para negociar acuerdos con ellos, incluyendo la facultad de suspender o incluso cancelar las deudas. El IRS reconoció que la falta de discreción gubernamental era un problema con los contratistas privados y el IRS trató de sólo darles los casos "fáciles" que no creía que requeriría de ninguna discreción para resolverlos.

Por desgracia, muchos casos no eran tan sencillos como parecían ser inicialmente, y pronto se hizo evidente que la resolución de la mayoría de los casos requería de algún tipo de discrecionalidad gubernamental. Dado que los recaudadores privados eran pagados sobre la base del éxito, los contribuyentes fueron presionados a pagar en lugar de dirigirse al IRS, donde podrían haber recibido un acuerdo más beneficioso. Aunque el concepto de recaudadores privados fue un esfuerzo de buena intención, los abusos se produjeron y la ineficacia del programa resultó en su rescisión a principios de 2009.

Sin embargo, la recaudación privada tiene algunas ventajas. En primer lugar, permite que una administración tributaria débil se descargue de algunos costos administrativos al desplazarlos hacia el sector privado. En segundo lugar, la privatización reduce las oportunidades de corrupción en cuanto a recaudación, ya que los recaudadores privados no gozan de la misma protección que los funcionarios públicos y pueden ser despedidos con más facilidad por mal desempeño o por aceptar sobornos. Como fue demostrado por los problemas en los Estados Unidos, una desventaja es el riesgo de recaudaciones excesivas, lo que podría resultar en un deterioro de la relación con los contribuyentes.

### 10.3. Madurez de la Administración Tributaria

Cuatro niveles de madurez de la función de recaudación de las administraciones tributarias se presentan a continuación para ayudar a los funcionarios interesados en hacer determinaciones e identificar las fortalezas y debilidades de sus respectivas administraciones tributarias.

## *Recaudaciones: Nivel de Madurez 1*

Palabra clave: "Reactivo"

- La función de recaudación hace seguimiento a los montos pendientes cuando hay la advertencia de tales cantidades, pero no identifica de forma proactiva a los contribuyentes morosos. No existen programas regularizados para los contribuyentes omisos y los que han dejado de declarar, sólo existe la búsqueda de morosos y de los que no pagan, debido a la presión para alcanzar los objetivos de ingresos.
- Los contribuyentes son tratados por separado bajo cada impuesto con fines de cobro de deudas, y las disposiciones legales no están coordinadas (no hay compensación de obligaciones tributarias).
- La administración tributaria no tiene un enfoque coherente para la selección de los casos para llevar a cabo la acción de recaudación. Ninguna deuda se clasifica como incobrable o se remite para una condonación.
- Las notificaciones son impresas y enviadas por correo, y esto puede ser no fiable. Las notificaciones requieren la aprobación de la gestión de alto nivel y pueden retrasarse o no ser enviadas.
- Las notificaciones que se envían por correo pero son regresadas por la imposibilidad de entrega no se someten a un seguimiento sistemático.
- No existen procedimientos coherentes para las recaudaciones (por ej., registro de recaudación) y tampoco existen procedimientos para remitir los casos a las investigaciones de auditoría o de fraude. La información recaudada no se utiliza para iniciar auditorías con "el mejor de los criterios" (BoJ por sus siglas en inglés) o para la información de investigación de fraude.
- Las herramientas de ejecución de recaudación (por ej., embargos e incautaciones) raramente se usan y por lo general no tendrían éxito si el contribuyente procede a la impugnación en los tribunales, ya que la documentación de acciones de recaudación pasadas es insuficiente o hay demasiada discrecionalidad en los procedimientos.
- Los nuevos empleados están sujetos sólo a la capacitación informal en el puesto de trabajo sobre los requisitos legales relacionados, tales como la definición de la morosidad, los requisitos de retención, y las sanciones relacionadas. Hay una capacitación mínima sobre los procedimientos de recaudación o en temas complejos de recaudación, como ser los casos de riesgo u orden de suspensión. No se proporcionan cursos de actualización u otra capacitación a empleados existentes.
- No existe una automatización de la selección de casos, y la distribución de los casos de recaudación es discrecional por parte del supervisor.

## *Recaudaciones: Nivel de Madurez 2*

Palabra clave: "Ad hoc"

- La función de recaudación hace seguimiento a los montos pendientes, pero no identifica sistemáticamente a los contribuyentes morosos. Se llevan a cabo programas ad hoc para

contribuyentes omisos y para los que han dejado de declarar, pero el enfoque sigue siendo en la búsqueda de los morosos y los que no pagan como consecuencia de la presión de los objetivos de ingresos.

- Los contribuyentes son tratados por separado bajo cada impuesto con fines de cobro de deudas, y las disposiciones legales no están coordinadas (no hay compensación de obligaciones tributarias).
- La administración tributaria tiene un enfoque ad hoc para la selección de los casos para llevar a cabo la acción de recaudación. Ninguna deuda se clasifica como incobrable o se remite para una condonación.
- Las notificaciones son impresas y generalmente enviadas por correo lo cual puede ser no fiable, sin embargo, la administración tributaria comienza a investigar otros canales de comunicación.
- Existen algunos procedimientos coherentes para las recaudaciones (por ej., registro de recaudación) pero no existen procedimientos para remitir los casos a las investigaciones de auditoría o de fraude. La información recaudada no se utiliza para iniciar auditorías con "el mejor de los criterios" (BoJ por sus siglas en inglés) o para la información de investigación de fraude.
- Las herramientas de ejecución de recaudación (por ej., embargos e incautaciones) se utilizan ocasionalmente y por lo general tienen un éxito limitado si es que el contribuyente procede a la impugnación en los tribunales, ya que la documentación de acciones de recaudación pasadas es insuficiente.
- El nuevo personal de la administración tributaria recibe algunos cursos formales de capacitación y formación en el puesto de trabajo sobre los procedimientos de recaudación y los requisitos legales relacionados, tales como la definición de la morosidad, los requisitos de retención, y las sanciones consiguientes. El personal existente está sujeto a cursos de actualización ocasionales, pero irregulares. Todavía no hay una capacitación en los temas complejos de recaudación, como ser los casos de riesgo, orden de suspensión, bancarrota, y planes de pago.
- No existe una automatización de la selección y la distribución de los casos de recaudación.

### *Recaudaciones: Nivel de Madurez 3*

Palabra clave: "Sistemático"

- La función de recaudación hace seguimiento a los montos pendientes a pesar de que no utilicen un enfoque basado en el riesgo y, sobre una base ad hoc, identifican a los contribuyentes morosos, incluidos los contribuyentes omisos y aquellos que han dejado de declarar. Hay una identificación de los grandes contribuyentes que han dejado de declarar, aunque es posible que no sea sistemática.
- Incluso con las cuentas combinadas del contribuyente, los contribuyentes son tratados por separado con cada impuesto a los efectos de la deuda, ya que las disposiciones de recaudación para cada impuesto no se han armonizado (hay compensaciones de débitos y créditos con otros impuestos, pero no hay compensación de las obligaciones tributarias con otros pagos del gobierno).

- La administración tributaria utiliza un enfoque sistemático para identificar los casos de contribuyentes existentes que son potencialmente más fáciles de recaudar (no necesariamente los que representan mayor riesgo para los ingresos). La deuda puede ser clasificada como incobrable y remitida para condonación.
- La administración tributaria utiliza múltiples canales para notificar a los contribuyentes de sus obligaciones tributarias pendientes. Las notificaciones son, hasta cierto punto, automatizadas.
- Existen procedimientos coherentes para las recaudaciones (por ej., registro de recaudación), incluyendo los procedimientos para remitir los casos a las investigaciones de auditoría o de fraude. La información recaudada no se utiliza para iniciar auditorías con "el mejor de los criterios" (BoJ por sus siglas en inglés) o para la información de investigación de fraude.
- Las herramientas de ejecución de recaudación (por ej., embargos e incautaciones) se utilizan apropiadamente y por lo general tienen un éxito limitado si es que se impugnan en los tribunales, ya que se respaldan con suficiente documentación, de acciones de recaudación pasadas, y hay poca discrecionalidad en los procedimientos.
- El personal nuevo y existente de la administración tributaria está sujeto a cursos de capacitación formales y la formación en el puesto de trabajo en los procedimientos de recaudación y los requisitos legales relacionados, tales como la definición de la morosidad, los requisitos de retención, y las sanciones consiguientes, como parte de su plan de desarrollo individual y de un plan de capacitación riguroso. Sin embargo, el contenido del currículo y el curso no se actualiza con regularidad. La capacitación en temas complejos de recaudación, como ser los casos de riesgo, orden de suspensión, bancarrota, y suspensión de pago, es ad hoc y no forma parte del currículo, si es que existe.
- No existe una automatización de la selección y la distribución de los casos de recaudación.

#### *Recaudaciones: Nivel de Madurez 4*

Palabra clave: "Estratégico"

- La función de recaudación implementa dos actividades distintas: 1) la identificación de los contribuyentes morosos, y 2) el seguimiento de los montos pendientes. Programas independientes para los contribuyentes omisos y los que han dejado de declarar son una parte integral de la función de recaudación.
- El contribuyente es tratado como una sola entidad a efectos de la deuda. Las competencias de la recaudación de impuestos se armonizan si están bajo leyes separadas para cada impuesto, o hay un código de impuesto que cubre todos los impuestos.
- Se emplea un enfoque de costo-beneficio o de "negocio" hacia las recaudaciones, y la administración tributaria considera el potencial de rendimiento antes de la acción de recaudación. La deuda incobrable es clasificada y cancelada.
- La administración tributaria utiliza múltiples canales para notificar a los contribuyentes de sus obligaciones tributarias pendientes. Las notificaciones son automatizadas en gran medida.
- Se mantiene un registro de recaudación con todas las acciones de recaudación, y, cuando es necesario, los casos de recaudación se remiten a las investigaciones de auditoría y de fraude. La

información recaudada por la sección de recaudación se utiliza para iniciar auditorías con "el mejor de los criterios" (BoJ por sus siglas en inglés) o para la información de investigación de fraude.

- Las herramientas de ejecución de recaudación (por ej., gravámenes, embargos e incautaciones) se utilizan apropiadamente y por lo general tienen éxito si es que se impugnan en los tribunales, ya que se respaldan con suficiente documentación y con la aplicación consistente de políticas transparentes de recaudación y procedimiento.
- El personal nuevo y existente de la administración tributaria se somete a cursos de capacitación formales y la formación en el puesto de trabajo en los procedimientos de recaudación, el uso de software, contabilidad básica y temas similares como parte de su plan de desarrollo individual y de un plan de capacitación riguroso. El contenido del currículo y el curso se actualizan con regularidad. El programa de estudios aborda cuestiones complejas de la recaudación, como la orden de suspensión y los casos de riesgo.
- La selección y distribución de casos de recaudación (a recaudadores) es automatizada.

## 10.4. América Latina y el Caribe

El estado general de la recaudación de impuestos en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) deja un margen considerable para mejorar, como lo demuestra el gran volumen de atrasos tributarios que tienen más de cinco años en la mayoría de estos países.<sup>46</sup> Aunque se ha producido una considerable asistencia técnica en la región durante las últimas décadas por diversas organizaciones, un programa de recaudaciones que funcione bien requiere una estructura organizativa adecuada, disposiciones legislativas modernas, un sistema de tecnología de la información (TI) que proporcione a los usuarios con la información necesaria y, principios modernos de gestión. Además de estos fundamentos, la importancia de una cultura adecuada dentro de la administración tributaria es a menudo pasada por alto. En los últimos meses, se llevó a cabo una encuesta<sup>47</sup> de las administraciones tributarias y aduaneras en una amplia muestra de países de LAC. En este estudio se observó que un número desproporcionado de los recursos humanos tiende a estar dedicado a las actividades generales, a expensas de proveer un número adecuado de personal de recaudación capacitado. La otra observación importante fue que, en promedio, sólo el 28 por ciento de las obligaciones tributarias tasadas a través de auditorías terminan siendo recaudadas. Este rendimiento bajo de recaudación se atribuyó a los retrasos y otras deficiencias en el sistema judicial, como la falta de capacidades especializadas, y las deficiencias en los procesos posteriores a la imposición judicial. La encuesta señaló que el nivel de las deudas tributarias no recaudadas, sigue creciendo en algunos países con bastante rapidez, y que los recursos son a menudo desperdiciados en esfuerzos fútiles para recaudar deudas antiguas, en lugar de adoptar enfoques basados en el riesgo y centrarse en la morosidad reciente. Además, el cumplimiento y recaudación de impuestos pueden ser afectados adversamente por las dificultades que atraviesan los contribuyentes cuando tratan de pagar sus impuestos. En este sentido, en relación con la facilidad de

---

<sup>46</sup> Se muestra en la introducción de este capítulo.

<sup>47</sup> Ter-Minassain, Teresa (2012), "More than Revenue. Main challenges for taxation in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank, Policy Brief N° IDB-PB-175.

cumplimiento de los contribuyentes, el estudio informó que a los países de LAC no les va bien en comparación con los países de otras regiones.

Los países de LAC han tratado de mejorar los esfuerzos de recaudación con diversas estrategias. A continuación se presentan algunos ejemplos ilustrativos y no exhaustivos:

- Perú, Ecuador y Surinam, entre otros países, han recibido ayuda de donantes enfocados en el desarrollo de sistemas fiables de identificación del contribuyente, la unificación de cuentas de los contribuyentes, la creación de unidades especiales para los grandes contribuyentes, y el uso del sistema bancario para efectuar la recaudación.<sup>48</sup>
- Brasil y Chile han emprendido iniciativas para premiar a los recaudadores de impuestos en función de su esfuerzo en la recaudación. Sin embargo, cuando se excedieron las metas en Brasil, se observó que los recaudadores pueden exagerar con el fin de alcanzar sus pagos de bonos.<sup>49</sup>
- El Salvador recibió asistencia de USAID para crear una División de Cumplimiento Tributario para dar seguimiento a los casos pendientes y ayudar a los contribuyentes a cumplir, y también se implementó un Centro de Llamadas de Cumplimiento Tributario para realizar llamadas automáticas a los contribuyentes ausentes y morosos para recordarles sus obligaciones. En 2009, la administración tributaria ahorró 215.000 dólares al mes en llamadas operativas y logró que 2.685 contribuyentes, que habían dejado de declarar, cumplan dentro del primer semestre de 2009, a comparación a los 917 que habían respondido a recordatorios enviados en el primer semestre de 2008. El centro de llamadas fue capaz de hacer 34.721 llamadas automatizadas en el 2009, en comparación con 3.495 cartas de notificación en el 2008, y la recaudación de impuestos correspondientes a los contribuyentes que habían dejado de declarar, aumentó de \$ 1,57 a \$ 3,12 millones.<sup>50</sup>

En conjunto, y aún más importante, es que mientras que muchos países de LAC se han modernizado y fortalecido en sus administraciones tributarias, la eficacia de la recaudación de impuestos sigue siendo problemática. Los siguientes son los aspectos más destacados:

- Estadísticas de encuesta para LAC en 2010 reveló que la nueva deuda tributaria añadida excedía el nivel de recaudación de deuda tributaria existente y, por lo tanto, el nivel de los impuestos en mora estaba creciendo a un ritmo preocupante. Se observó, además, que parte del incremento de estos impuestos en mora se debió al abuso de contribuyentes hacia el sistema mediante la presentación de recursos legales para retrasar la recaudación de casos que, de lo contrario, eran legítimos.<sup>51</sup>
- Países como Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador, por ejemplo, han asignado una función importante a los bancos en la recaudación tributaria. Esta decisión se atribuye a la falta de

---

<sup>48</sup> Lledo y otros. (2004), p. 23.

<sup>49</sup> Kahn et al., p. 189.

<sup>50</sup> Dod (2011), p. 8 y Murdoch y otros., p. 8.

<sup>51</sup> CIAT y otros., p. 50.

recursos en la administración tributaria, la ineficiencia de la administración tributaria en la gestión de la función del cajero, la seguridad y las preocupaciones de seguridad personal, y porque estos países reconocen que los bancos ya están especializados en el manejo y control de pagos.<sup>52</sup>

## 10.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices

La función efectiva de la recaudación en la administración tributaria es esencial, pero depende de muchos factores.

- Como se trató en el Capítulo 3, la administración tributaria debe tener todos los poderes legales necesarios para gestionar adecuadamente las deudas tributarias que se deben al gobierno y tener la autorización de utilizarlos en conformidad con los procedimientos establecidos. Preferiblemente, la legislación debería ser una ley tributaria única y completa que defina las competencias de ejecución y recaudación, como también los procedimientos para todos los impuestos. Las disposiciones legales y los procedimientos relacionados deben aspirar a ser no discrecionales y transparentes.
- Debe haber un enfoque coherente y procedimientos escritos por los cuales la recaudación de la deuda tributaria debe llevarse a cabo como una prioridad. Las actividades de recaudación de deudas no deben ser reactivas (por ej., con las metas de ingresos), sino más bien una parte de las estrategias de aplicación de recaudación general y deliberada.
- Las prioridades para la acción de recaudación, así como los impuestos en mora que deben ser cancelados debido a la posibilidad limitada de recaudación, deben ser identificados.
- Al igual que en el capítulo 6, el sistema de pagos y declaraciones de impuestos deben ser simples y los obstáculos innecesarios deben ser eliminados para facilitar el cumplimiento tributario. Esto incluye, pero no está limitado a, proporcionar instrucciones claras y oportunas, formularios de impuestos comprensibles, y el pago de impuestos a los bancos o la aplicación de declaración y pago electrónico. Los esfuerzos de simplificación deberían tratar de reducir los costos y aumentar la precisión de la recaudación de impuestos.
- La automatización tiene una función importante en las recaudaciones. Debe haber confianza en los saldos de cuenta del contribuyente como se refleja en el sistema de tecnología de la información (TI), y el sistema debe:
  - Producir una visión actual consolidada de la cuenta del contribuyente, que proporciona un saldo único de todos los impuestos que una persona adeuda y el dinero que pueden ser adeudado a los contribuyentes, incluyendo los reembolsos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA);
  - Aplicar automáticamente sanciones e intereses;
  - Ser capaz de producir informes de gestión mensuales, incluyendo las cuentas por cobrar antiguas y la recaudación; y
  - Seleccionar los casos para la asignación por la gestión de recaudación sobre la base de parámetros de riesgo establecidos en el sistema.

---

<sup>52</sup> Gómez Sabaini y otros (2012), p. 52.

- Las recaudaciones deben ser organizadas eficazmente. Debe haber una unidad de recaudaciones independiente dentro de la administración tributaria que está totalmente habilitada para el manejo de la función de recaudación de deudas. La función de esta unidad y su responsabilidad tiene que entenderse de forma clara. La autoridad para tomar decisiones respecto a pagos en cuotas, pagos parciales, y la mitigación debería aclararse y respaldarse con directrices detalladas y documentadas. El director de la administración tributaria, mientras que mantiene las normas generales de supervisión, sólo debe involucrarse de manera excepcional.
- El personal de recaudación debe estar debidamente capacitado y adecuadamente compensado.
- El control administrativo debe ser requerido, y los administradores, supervisores y personal de recaudación debe rendir cuentas por la falta de adherencia a las disposiciones y procedimientos legales.

Un punto de referencia clave para las recaudaciones, en el caso de los grandes contribuyentes, es que prácticamente todos los impuestos deben ser pagados a tiempo, sin dejar los impuestos en mora. Los grandes contribuyentes pueden afectar sustancial y adversamente los ingresos de un país. Este es un estado ideal que puede ser difícil de lograr, pero, al menos en el caso de los impuestos que son fondos fiduciarios (es decir, el IVA y las retenciones en la fuente), éste debe ser el objetivo, incluso en un corto plazo.

Con respecto a los países pequeños y medianos, el tamaño relativo de las existencias de deuda varía mucho entre países. Sin embargo, generalmente el enfoque recomendado es el de examinar las variaciones en el cumplimiento general de pagos mediante la aplicación de un índice de referencia de los impuestos en mora de fin de año agregados (excluyendo la deuda en litigio) para agregar la recaudación de ingresos netos totales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que este indicador varía enormemente, pero que la mayoría de los países tienen un índice de menos del 5 por ciento (16 de 32) o entre 5 y 10 por ciento (8 de 32).<sup>53</sup> Para un país específico, un indicador general de cumplimiento de pago y de la eficacia de recaudación debe ser desarrollado tras la observación de los cambios de este índice durante un período de tiempo (unos cinco años).

Otro índice, también examinado de manera similar durante un transcurso de varios años, debe ser computado como las deudas tributarias canceladas para el valor de los impuestos pendientes de fin de año. Este índice determinaría la magnitud relativa de la deuda cancelada como incobrable. Aunque la comparación con otros países con respecto a este índice es extremadamente difícil debido a las diferentes políticas de endeudamiento aplicadas al cancelar las deudas incobrables de impuestos, una tendencia puede ser indicativa.

---

<sup>53</sup> OECD (2009), pág. 97.

## REFERENCIAS:

Brabant, Malcolm (2010), "Greek 'tax-dodging' doctors named", BBC, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8682174.stm>

California Franchise Tax Board (2006), "Tax Gap Plan: A Strategic Approach to Reducing California's Tax Gap".

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Oficina Regional de Asistencia Técnica FMI, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR), y el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), "Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006 – 2010".

Dod, David (2011), "Highlights of USAID Tax Technical Assistance Program", USAID Office of Economic Growth, Bureau of Economic Growth, Agriculture, and Trade, presentation at the IMF Revenue Mobilization and Development Conference, Washington, D.C.

Ernst & Young (n.d.), "Under the Spotlight. Tax Administration Without Borders", <http://www.ey.com/taxadministrationwithoutborders>

Franklin, Jennifer L. (1997), "Tax Avoidance by Citizens of the Russian Federation: Will the Draft Tax Code Provide a Solution?", Duke Journal of Comparative and International Law, Vol. 8, Number 1.

GAO (2009), "Tax Gap. IRS Could Do More to Promote Compliance by Third Parties with Miscellaneous Income Reporting Requirements", Report to the Committee on Finance, U.S. Senate, GAO-09-238

Internal Revenue Service (2002), "IRS Automated Collection System Operating Model Team, Collectibility Curve", Offer in Compromise Program, Executive Summary, FY 2006 - January 2006, Small Businesses and Self-Employed (SB/SE).

Kahn, C.M., E.C.D. Silva, and J.P. Ziliak, (2001), "Performance-based wages in tax collection: the Brazilian tax collection reform and its effects", Economic Journal, Vol. 111, No 468:188-205.

Lledo, Victor, Aaron Schnieder, and Mick Moore (2004), "Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America", Institute of Development Studies Working Paper 221.

Murdoch, Terry, Ron McMorran, Anton Kamenov, and Johan van Der Walt (2012), "Tax Administration Reform: A Primer", USAID, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNAEA058.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAEA058.pdf).

OCDE (2004), "Guidance Note. Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance", Forum on Tax Administration, Compliance Sub-group, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (2009), "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Información comparativa Series (2008) ", Foro sobre Administración Tributaria, Centro de Política y Administración Tributaria.

OCDE (2012), "Reducing Opportunities for Tax Non-Compliance in the Underground Economy", Forum on Tax Administration, SME Compliance Sub-Group, Centre for Tax Policy and Administration.

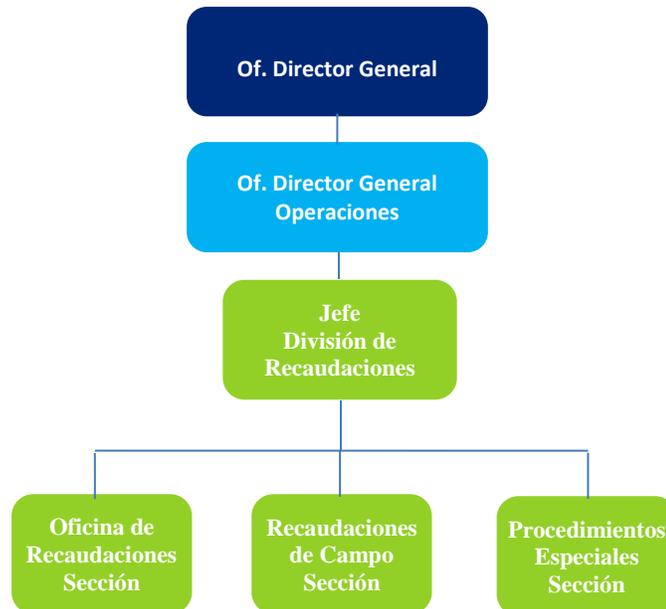
Gómez Sabaini, Juan Carlos and Juan Pablo Jiménez (2012), "Tax Structure and Tax Evasion in Latin America", Economic Development Division of the Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC), [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/45935/SERIE\\_MD\\_118.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/45935/SERIE_MD_118.pdf).

Treasury Inspector General for Tax Administration (2005), "The Internal Revenue Service Needs a Coordinated National Strategy to Better Address an Estimated \$30 Billion Tax Gap Due to Non-filers", Reference Number: 2006-30-006.

Treasury Inspector General for Tax Administration (2006), "Deconstructing the Tax Code: Uncollected Taxes and Issues of Transparency", Hearing before the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information and International Security.

# Apéndice 10.A. Estructura Organizativa de la División de Recaudaciones

Figura 10-A.10 Organización de la función de recaudación en la oficina sede



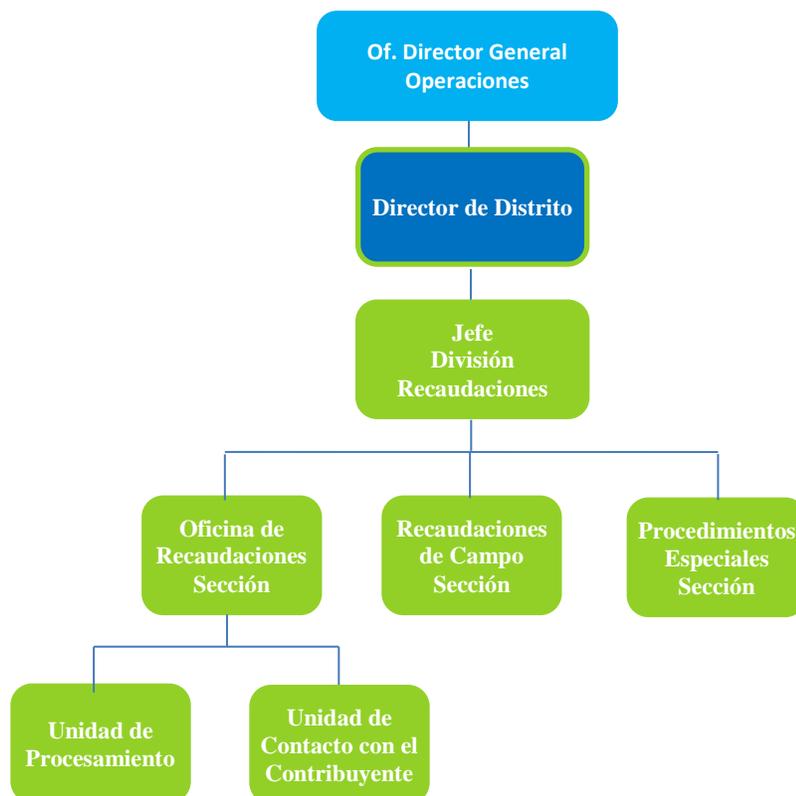
Las responsabilidades de las oficinas sedes son:

- Desarrollar y actualizar continuamente todos los programas, las políticas, directrices y procedimientos (incluyendo manuales) para todas las funciones de recaudación regional;
- Diseñar e implementar el sistema de selección de los casos;
- Desarrollar planes de trabajo estratégicos y anuales de recaudaciones y planes similares para todas las oficinas regionales;
- Asignar recursos de recaudación (equitativamente) a las oficinas regionales;
- Evaluar los programas de recaudación de la oficina regional en base a las revisiones de los informes del Sistema de Gestión de Información y las visitas de campo in situ;
- Realizar revisiones in situ de la calidad del trabajo de las oficinas regionales;
- Diseñar controles y programas para explicar con precisión todas las recaudaciones de ingresos;
- Determinar las necesidades de capacitación para el personal de recaudación en todas las oficinas regionales, y
- Desarrollar estándares de evaluación de los empleados para el funcionamiento de todo el personal de recaudación.

A continuación se describen las responsabilidades de cada sección.

Además, la división de recaudaciones en muchos países incluye una sección de caja. Esta sección debe ser discontinuada tan pronto como los contratos de recaudación de impuestos con la banca comercial se puedan ejecutar, como se discutió en el Capítulo 3 y el Capítulo 7.

**Figura 10-A.11 Organización de la función de recaudación en oficinas regionales**



La función principal del director de la división de recaudaciones y de su personal en las oficinas regionales es simplemente para llevar a cabo la función de operaciones de recaudación y de ejecutar los planes de trabajo de recaudación anual desarrollados por la sede. Todo el personal de recaudación también se encarga de recomendar los programas para prevenir que los contribuyentes estén en mora en el pago de sus impuestos.

La Oficina de la Sección de Recaudaciones es el primer punto de contacto con las personas o empresas que no logran resolver su pago en mora, o estado de recaudación en mora, en respuesta a las cartas y notificaciones que se les entrega. El contacto con el contribuyente es por correspondencia, por teléfono o en persona cuando el contribuyente visita la oficina. Para una mayor eficiencia y eficacia, existen dos unidades especializadas - la unidad de procesamiento y la Unidad de Contacto con el Contribuyente.

- La Unidad de Procesamiento inicia la correspondencia a los contribuyentes y terceros con el fin de recaudar los impuestos en mora, asegurar las declaraciones de los contribuyentes omisos y los que han dejado de declarar, y obtener la información sobre los contribuyentes o su ubicación. La Unidad podrá iniciar acción de ejecución limitada para recaudar impuestos en

mora, o asegurar declaraciones y luego determinar si el caso debe ser manejado por la sección de oficina de contactos o por alguien en la rama del campo de recaudaciones.

- La Unidad de Contacto es responsable de contactar a los contribuyentes por teléfono o de entrevistarlos en la oficina, cuando el contribuyente responda a una carta de citación enviada por la Unidad de Procesamiento. El Personal de la Unidad de Contacto discute el pago del impuesto en su totalidad, establece acuerdos de pagos parciales y toma acciones de ejecución simples, tal como el envío de una Notificación de Exacción (embargo) a la cuenta bancaria de una persona. Aseguran los estados financieros, determinan la capacidad de pago, o identifican la necesidad de que la Sección de Campo tome nuevas medidas de ejecución.

La Sección de Recaudación de Campo es la última fuente de acción de recaudación de la división. El personal de campo se llaman recaudadores, u Oficiales de recaudación o de ingresos y se organizan en grupos de 10 a 15 personas, que son supervisados por un directivo y pueden contar con el apoyo administrativo. Los recaudadores tienen la responsabilidad de localizar a los contribuyentes y cualquiera de sus activos, asegurar las declaraciones de impuestos morosas de contribuyentes que han dejado de declarar, identificar a los contribuyentes omisos, y estimar el impuesto debido y firmar la declaración, en caso de que esta autoridad sea delegada a ellos. Como indica el título de la sección, las responsabilidades más importantes no se llevan a cabo en la oficina, sino en el campo, en la residencia del contribuyente o del negocio. Los recaudadores pueden solicitar embargo tributario, proporcionar gravámenes, y con la debida aprobación, incautar y vender los bienes muebles e inmuebles del contribuyente.

Al recaudador se le debe otorgar amplia autoridad legal y administrativa, y generalmente se le asigna a un área geográfica específica o sección alfabética de los contribuyentes. Se espera que él/ella trabaje todos los casos del área geográfica y que asegure el cumplimiento de todas las leyes tributarias. Como resultado de sus trabajos en el campo, los recaudadores están excepcionalmente bien posicionados para identificar los casos de fraude o de recomendar la revisión en profundidad a la apropiada investigación criminal o división de auditoría.

La Sección de Procedimientos Especiales coordina toda la información legal y técnica, y sirve como asesoría legal o paralegal de la división y de toda la oficina de regional en temas de recaudación. Por lo general, asume la función de revisión de calidad para la división de recaudación y hace seguimiento de todos los procesos judiciales, incluyendo las bancarrotas, y archiva los documentos legales adecuados para garantizar que los intereses del gobierno están siendo protegidos.

En algunos países, las secciones de contribuyente omiso o contribuyente que ha dejado de declarar, son separadas. En otros casos, el personal de las secciones de la oficina y de campo tiene la responsabilidad respectiva de asegurar declaraciones en mora. Además, como se discutió anteriormente, la división de recaudaciones en muchos países incluye la sección de la caja (ahora obsoleta).

# Apéndice 10.B. Información de Terceros sobre los Contribuyentes Omisos

La siguiente es una lista de las posibles fuentes de información que pueden ser utilizadas para ayudar a la administración tributaria en la localización de contribuyentes omisos, así como a los contribuyentes que dejaron de contribuir y los deudores tributarios. Además de éstos, siempre habrá información de los informantes, quienes escriben o llaman a la administración tributaria sobre los contribuyentes omisos, el tradicional y viejo método de las operaciones de prospección de puerta a puerta (caminatas), y la búsqueda de artículos de prensa y anuncios para identificar potenciales contribuyentes omisos.

**Registro de una Corporación o Empresa:** La "Ley de Corporaciones" o "Ley de Empresas" del país, establece que cierta información relativa a la finalidad, la propiedad y la administración de las empresas estará disponible a través de la oficina de registro de empresas. La solicitud de registro, en relación con una empresa en particular, puede obtener lo siguiente:

- El nombre de la corporación, dirección y fecha de constitución;
- Nombre, dirección y ocupación de los directores;
- Nombre y dirección de los funcionarios; y
- Número y tipo de acciones autorizadas, emitidas y en circulación.

La administración tributaria deberá obtener una lista de las nuevas empresas registradas y de sus directores, y la compara con la base de datos de registro de impuestos para asegurarse de que estas empresas también han solicitado un registro de impuestos.

**Corte (Fiscal / Procurador General):** Puede ser útil obtener los registros de quiebras, embargos, juicios, y casos judiciales.

**Administración Aduanera:** Las administración aduanera puede proporcionar información sobre los corredores e importadores, lo que importan, si se han pagado los aranceles regularmente, direcciones actuales, e incluso datos bancarios, cuando los controles se sienten atraídos por pagar derechos de aduana. En muchos países, los agentes de aduana a menudo son contribuyentes omisos o contribuyentes que dejaron de contribuir. Los datos de importación de aduanas deben ser analizados para declarantes omisos de forma regular. Además, la información de importación se debe ordenar y poner a disposición para auditoría como una fuente regular de información que ayudará a la devolución del IVA y otras verificaciones de compra.

**Proveedores del gobierno (departamento de finanzas):** Los diversos departamentos gubernamentales a menudo tienen contratos de suministro con empresas privadas de bienes o servicios. Algunos departamentos del gobierno publican una lista de estos contratos por territorio. Esta es una valiosa herramienta de trabajo, ya que puede proporcionar información sobre las cuentas por cobrar de los

contribuyentes, cuáles el oficial puede luego retener, si es aplicable. Puede ser posible obtener la siguiente información:

- Los nombres, direcciones y números internos de los proveedores;
- El año y el número del último contrato adjudicado; y
- El valor monetario del contrato.

Esta información se utiliza para identificar a los contribuyentes omisos, pero también debe corresponder con los registros de impuestos para determinar si el valor monetario del contrato refleja más o menos su declaración de impuestos.

**Las declaraciones de impuestos y otros documentos:** Todos los tipos de declaraciones de impuestos presentados por los contribuyentes deben ser revisados y referencialmente cruzados para dar pistas sobre direcciones, activos, fuentes de ingresos, nombres de los familiares, y los nombres de activos. El nombre de un contribuyente que aparece en la venta o transferencia de un activo puede ser un indicio de una transferencia fraudulenta de bienes.

**Oficina de título/registro de propiedad:** El registro de propiedad por lo general contiene la propiedad, gravámenes, y transacciones de la propiedad. Es importante revisar la información que puede tener un impacto en la equidad de la propiedad y si la propiedad fue transferida en una transacción realizada en condiciones de plena competencia. La información disponible puede incluir:

- Descripción legal;
- Tamaño de la propiedad;
- Nombre del propietario;
- Fecha de compra o venta (hace cuánto tiempo el contribuyente adquirió la propiedad);
- Precio de venta o de compra;
- Los registros de hipotecas pendientes o embargos, ejecuciones hipotecarias, incautaciones, etc.;
- Los detalles de arrendamientos registrados y el tipo de propiedad (conjunta, común); y
- Cualquier derecho o notificación de la venta por acreedores.

Pocos países tienen totalmente computarizado su sistema de registro de propiedades, pero un registro computarizado puede ser una buena fuente de información para detectar declarantes omisos. Cuando el registro se mantiene en un sistema manual, es una fuente de información cuando se buscan activos de los contribuyentes.

**Rama de Vehículos Motorizados:** Los gobiernos mantienen registros relacionados para vehículos y conductores. Puede llevarse a cabo una búsqueda para una placa de vehículo, identificación, o número de registro, así como el nombre del propietario de un domicilio, para:

- Verificar la dirección de una persona o empresa;
- Averiguar si otros vehículos están registrados para una persona o empresa;
- Encontrar al propietario registrado de un vehículo en particular; y

- Proporcionar, para un auto en particular, el número de matrícula, año/marca/modelo, número de serie del auto, y la información sobre el propietario anterior.

Esta es una buena fuente de información cuando se utilizan vehículos de alto valor (por ej., los vehículos de menos de 2 años de antigüedad) como una variable para localizar a los no declarantes. Además, puede valer la pena verificar si hay vehículos con el nombre de los miembros de la familia.

**Registros municipales:** Entre otras responsabilidades, los municipios pueden tener la facultad de emitir licencias y permisos de construcción. La cantidad de información disponible varía de un municipio a otro. Sin embargo, la respuesta a una solicitud puede incluir lo siguiente:

- Nombre y dirección de la persona o empresa a la que se emitió el permiso;
- El lugar de trabajo donde se utilizará la licencia o permiso;
- Quejas de los consumidores acerca de la empresa;
- La solicitud de la licencia o permiso;
- Cualquier informe de inspección final; y
- Cualquier información sobre oficios y sub-oficios relacionados con el negocio.

**Registro de propiedad personal/registro de obras:** Un gobierno puede mantener una sucursal o división responsable de la grabación y registro formal de ciertos tipos de gravámenes sobre los bienes. Probablemente no se proporcionaron detalles, tales como el importe del préstamo o la cantidad de la deuda restante. Sin embargo, una búsqueda de registros relativos a un contribuyente en particular puede generar la siguiente información:

- La existencia de bienes gravados;
- El tipo de contrato de garantía;
- La fecha de registro y el número de referencia;
- El nombre y la dirección del acreedor garantizado;
- El nombre y la dirección del deudor(es), y
- Una descripción de la garantía.

**Autoridades postales:** Si el contribuyente se ha trasladado o el recaudador está inseguro de la ubicación exacta de la dirección de la lista, las autoridades postales a menudo pueden ofrecer una nueva dirección. En muchas jurisdicciones, se requiere que los funcionarios de correos proporcionen, a otras agencias gubernamentales, información sobre la dirección del contribuyente. Si el cambio de dirección están computarizado y las empresas pueden ser separadas de las personas, entonces las nuevas direcciones empresariales potencialmente pueden ser una buena fuente de identificación de declarantes omisos.

**Policía:** Si el contribuyente no ha cumplido en la declaración y/o pago de impuestos, es posible que hayan tenido contacto con la policía por otras infracciones. Esto puede ser otra fuente del paradero del contribuyente.

**Agencias de producción/publicidad para recursos naturales y productos básicos:** En una serie de industrias de recursos naturales y de productos básicos, tales como la agricultura, la silvicultura, la pesca, los productos lácteos, y la minería, los productores deben cumplir con las diversas leyes y reglamentos instituidos por los distintos niveles de gobierno. Cuando se trata de determinar las cuotas de producción, los derechos a los recursos, o simplemente permisos de operación, a menudo hay un departamento o agencia gubernamental responsable de hacer cumplir el marco regulatorio aplicable. Este organismo proporciona información acerca de las características particulares de este tipo de industria y la información sobre las personas o empresas involucradas en la industria.

Esta información puede ser utilizada para identificar a los no contribuyentes. Además, las cuotas de producción o derechos sobre los recursos suelen ser activos, que la administración tributaria puede incautar y vender si la persona es un deudor tributario. La siguiente información puede estar disponible:

- Tipo de operación;
- Los compradores potenciales del producto;
- Las regulaciones que limitan la red de distribución de los contribuyentes;
- Las cuotas de producción, y
- Los documentos de solicitud.

**Impuesto sobre bienes:** Esto puede ser una división dentro de la administración tributaria y puede contener los siguientes datos:

- Descripción legal de una dirección civil;
- Nombre del dueño de la propiedad;
- Dirección a la cual la factura de impuestos es normalmente enviada correo (puede ser diferente);
- Beneficiario (compañía hipotecaria o el propietario);
- Referencias cruzadas a otras propiedades pertenecientes a un mismo propietario; y
- Estado (pagado o en mora).

Esta información es útil en la localización de los contribuyentes omisos, los contribuyentes que dejan de declarar, y los activos de los deudores tributarios.

**Contadores:** En algunos casos, un contribuyente omiso puede tener los recursos suficientes para contratar a un contador. La administración tributaria debe ser discreta cuando se aproxime al contador, ya que el contribuyente es su cliente. Los registros de un contador son útiles cuando un contribuyente omiso, un contribuyente que ha dejado de declarar o un deudor tributario, se ha mudado y no puede ser localizado. La información que puede ser adquirida de un contador incluye:

- Una dirección de re- envío, si es que el contribuyente se ha trasladado;
- Los documentos de trabajo relacionados con la preparación de los extractos;
- Estados financieros; y
- La ubicación de los registros contables vigentes.

**Asociaciones / Cámaras de comercio:** Asociaciones profesionales, comerciales, sociales, turísticas, hoteles, o cooperativas pueden ser fuentes importantes de información. Ciertos tipos de asociaciones son obligatorias, sobre todo las profesionales. Este tipo de asociaciones pueden estar bien estructuradas y pueden proporcionar el nombre del empleador del contribuyente con su dirección personal y de negocio, así como el estado de membresía. La siguiente información puede estar disponible:

- La dirección y otros datos de contacto;
- Si el contribuyente es un miembro que está al día con cuotas pagadas;
- La última vez que se pagaron las cuotas;
- El último empleador del contribuyente; e
- Información sobre las necesidades de personal específicas (por ej., grandes proyectos, área determinada).

**Oficina de Crédito:** Estas organizaciones pueden proporcionar información importante sobre la viabilidad del crédito de un contribuyente. La mayoría de los grandes acreedores, tales como los bancos y los grandes negocios, utilizan estas organizaciones para confirmar la capacidad del contribuyente para cumplir con los pagos mensuales, antes de tomar la decisión de ofrecer al contribuyente más crédito. Por ejemplo, la Oficina de Crédito del Caribe, localizada en Barbados, con oficinas en varios países del Caribe, ofrece una gama de servicios de crédito y, por una tarifa, puede ofrecer información sobre el historial de crédito de los contribuyentes específicos. Las oficinas de crédito no permiten que las administraciones tributarias obtengan los listados generales para "pescar" a nuevos contribuyentes potenciales, pero, si un contribuyente se encuentra en mora, las oficinas de crédito pueden ofrecer buena información para ayudar a la administración tributaria en la determinación del riesgo de ingreso del contribuyente.

**Distribuidores / proveedores:** Estas son fuentes importantes de información financiera que pueden ayudar a determinar la magnitud potencial del negocio de una persona, ya sean contribuyentes omisos para, por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuál es su requerimiento mínimo, y en la determinación del riesgo de ingreso en el caso de un deudor tributario. En algunos casos, pueden proveer conocimientos importantes, tales como:

- Si el contribuyente utiliza dinero en efectivo o paga y, si es en efectivo, si se aceptan cheques;
- Si es pagada, si la cuenta fue facturada, si hubo una solicitud de crédito, y cómo pagó el cliente;
- Si el contribuyente pasa por los controles efectuados por falta de fondos;
- La frecuencia y el volumen de las órdenes para determinar la magnitud del negocio de la persona, en el caso de contribuyentes omisos;
- El conocimiento de otros posibles distribuidores o proveedores;
- Dirección de envío para los suministros;
- Los nombres de los clientes del contribuyente;
- Detalles de la situación financiera del contribuyente;
- Facturas disponibles con información sobre el nombre de la empresa o nombre personal;
- Saldo a pagar por el contribuyente, y

- Garantía o gravámenes en contra de los activos de los contribuyentes.

En algunos países, es un requisito presentar listas de ventas y facturas de compra en respaldo a las declaraciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esto sólo puede ser en los casos de declaraciones de reembolso, pero esta información también puede ser usada para identificar a los contribuyentes omisos.

**Directorios de teléfono y otros:** Cada vez más, estos directorios están disponibles en línea, y algunos pueden ser descargados de manera que la información se puede consolidar en una base de datos para la búsqueda de distribuidores omisos.

**Instituciones Financieras:** Ya sea sin una "autorización escrita" de un contribuyente o la formalidad legal de un "requisito / demanda para proporcionar información y documentos", la mayoría de las instituciones financieras no cooperarán con las administraciones tributarias, citando su confidencialidad con los clientes. Sin embargo, bajo la legislación de lavado de dinero, la administración tributaria puede ser capaz de obtener algo de información.

**Internet:** Una vez que un contribuyente omiso potencial ha sido identificado, el Internet puede ser una buena fuente para verificar detalles de una persona, tales como su identidad e información de contacto.

- Verificar si el contribuyente tiene una página de inicio personal al poner su nombre y apellido en un motor de búsqueda en internet.
- Si el contribuyente está o estaba asistiendo a un colegio o universidad, visitar el sitio web de la escuela y comprobar con el directorio del campus. El contribuyente puede tener, o pudo haber tenido, una dirección de correo electrónico.
- Verificar si el contribuyente tiene una cuenta de correo electrónico a través de su trabajo al visitar el sitio web de la empresa y buscar su directorio. Si el sitio no tiene directorio, intenta enviar un mensaje de correo electrónico a la persona a `primernombre.apellido@empresa.com`.
- Intentar con el nombre del contribuyente @ dirección de cualquier gran Proveedor de Servicios de Internet (PSI).
- Probar con cualquiera de una serie de directorios en línea.
- Buscar en los sitios de redes sociales tales como Facebook o MySpace.
- Intentar buscar en Google el nombre del contribuyente (entre comillas) y examinar todos los sitios que se asocian con ese nombre.
- Usar sitios gratuitos, como `mylife.com` en los Estados Unidos, para buscar a través de diferentes sitios de redes sociales y buscar fotos, direcciones, números de teléfono y otra información pertinente.

**Abogado / Notario:** Abogados y notarios son a menudo reacios cuando se trata de proveer información acerca de las transacciones que manejan para un contribuyente. Aunque la mayoría de actos tributarios contienen requisitos de disposición de información, con los cuales la administración tributaria puede consultar los registros contables de abogados y / o notarios (documentos de respaldo o sólo cheques), los abogados pueden negarse a proporcionar copias, citando "secreto profesional". Por lo tanto, es

preferible asegurar la cooperación de estos profesionales antes de la emitir una demanda formal o un requisito.

La relación entre un contribuyente y su abogado puede ser bastante variada en su naturaleza, dependiendo del sistema jurídico pertinente (derecho civil, derecho penal, derecho mercantil, etc.). Sin embargo, sin importar la naturaleza de esta relación, la preocupación primaria es con el aspecto financiero de las transacciones, a saber:

- Los nombres de las partes involucradas;
- El propósito de una transacción financiera;
- La fecha de la transacción, que se refiere a la administración tributaria;
- Los activos de la transacción (por ej., si un edificio está involucrado, la información de registro legal);
- Si es que el dinero ha sido intercambiado entre las partes;
- Las copias de los cheques emitidos, con información sobre las personas a las que se pagan cantidades y las cantidades y fechas de los pagos; y
- Si estas cantidades fueron distribuidas.

La información retenida por los abogados sólo se puede acceder de forma específica para cada caso, cuando la administración tributaria está recopilando información en el caso de un contribuyente omiso, contribuyente que ha dejado de declarar, o un deudor tributario.

**Propietario:** La información de los propietarios puede ayudar en la identificación de los contribuyentes omisos y también puede ser útil en los casos de deudores tributarios. En la identificación de las pequeñas y medianas empresas que son consideradas como contribuyentes omisos, la administración tributaria debe tener en cuenta de que un cierto nivel de gobierno, a menudo sirve como el "propietario" de los mercados físicos y sitios incubación donde funcionan los negocios. Algunas preguntas que se pueden hacer a propietarios incluyen:

- Si se puede proporcionar una copia de la solicitud de alquiler;
- ¿Qué información de empleo fue proporcionada en la solicitud de alquiler?;
- Si hubo algún logotipo o nombre de negocio expuesto en cualquier vehículo conducido;
- Si hubo algún equipo (material rodante o de otro tipo) puede indicar la línea de trabajo del contribuyente; y
- Si el contribuyente se trasladó por motivos laborales.

**Vecinos:** Se puede obtener alguna información de los vecinos actuales o anteriores. Las preguntas deben incluir:

- Cuándo se trasladó el contribuyente;
- Si su nueva dirección está disponible;
- Cómo se trasladó el contribuyente y, si se utilizó una empresa de mudanzas, cuál era;
- Si el contribuyente vivía solo;

- El nombre del cónyuge del contribuyente (ya sea casado/a o con relación de derecho);
- El nombre del empleador de su cónyuge;
- El tipo de trabajo realizado por el contribuyente (y el nombre del empleador);
- La marca y el año del vehículo del contribuyente;
- Otros activos de propiedad de los contribuyentes;
- Si el contribuyente tenía amigos en la calle o en el barrio, y
- El nombre de la escuela donde asistieron los hijos del contribuyente.

**Suscripciones a periódicos:** Cuando el contribuyente tiene suscripciones a periódicos o revistas, esta información asegurará de que la dirección está actualizada. Esto puede ser una fuente muy precisa de información.

**Agentes de bienes raíces:** Cuando el contribuyente ha completado recientemente una transacción de bienes raíces, es posible obtener algunos elementos valiosos de información del agente de bienes raíces. Estos pueden incluir:

- El nombre del notario o de un abogado que se encargó de la transacción;
- El nombre y la dirección de la institución financiera;
- Si se trata de una residencia principal o secundaria;
- El monto de la transacción;
- La fecha de la transacción;
- Si la propiedad era propiedad conjunta, y
- La nueva dirección del contribuyente, si fuera una venta de propiedad.

Esto puede ser información importante para determinar si la persona es un contribuyente omiso o para encontrar activos en el caso de los deudores.

**Organizaciones religiosas:** El objetivo principal es conseguir la dirección y / o número de teléfono del contribuyente. Preguntas similares a las planteadas a un vecino o la escuela se pueden plantear a una organización religiosa.

**Escuelas:** Las escuelas a las que asisten los hijos de los contribuyentes pueden conducir a información. Esta es una excelente fuente potencial para poder identificar a los contribuyentes omisos si es que los hijos asisten a escuelas privadas. Sin embargo, las escuelas pueden ser reacias cuando se trata de proporcionar la información solicitada. Los siguientes son algunos elementos de información que pueden estar disponibles:

- Nombre del contribuyente, dirección y número de teléfono;
- Las fechas y la duración de la asistencia a la escuela, ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial;
- Si el contribuyente trabaja al mismo tiempo y dónde trabaja el contribuyente;
- Monto de la matrícula y los términos y condiciones de pago;

- La edad de los hijos y el nombre e información de contacto del cuidador; y
- El Nombre e información de contacto del otro progenitor, si es un ex cónyuge.

**Servicios:** Empresas de servicios, tales como de teléfono, electricidad, gas, cable, o los servicios de protección (sistemas de alarma), puede permitir la ubicación de un contribuyente, sobre todo si él/ella se acaba de trasladar. Los siguientes son algunos elementos de información que pueden estar disponibles:

- El tipo de negocio y el propietario;
- La dirección del contribuyente o del lugar de trabajo usando el servicio;
- El nombre y dirección de facturación, y
- La entidad financiera donde se deducen los pagos pre-autorizados.

El consumo eléctrico puede ser utilizado como una variable para estimar la magnitud de la empresa.

# Apéndice 10.C. Amnistías Tributarias Recientes de Todo el Mundo

Figura 10-C.12. Amnistías fiscales de todo el mundo (2008-2011)<sup>54</sup>

| País            | Descripción   |
|-----------------|---|
| Argentina       | En diciembre de 2008, el gobierno lanzó dos regímenes especiales para facilitar los pagos y aumentar la recaudación de impuestos. Una moratoria destinada a regularizar los impuestos no pagados, al permitir que los contribuyentes paguen impuestos en mora en 120 cuotas con intereses bajos. Además, una ley de amnistía que permitía a los contribuyentes repatriar dinero del exterior, mediante el pago de un máximo del 8 por ciento de los montos regularizados, en lugar del 35 por ciento de impuesto sobre la renta no pagada, o el 21 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).               |
| Australia       | Una iniciativa de divulgación extranjera para el ingreso extranjero y las ganancias de capital estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2010 y requería el monto total del impuesto a pagar, pero ofreció una eliminación de sanciones de interés hasta, e incluyendo, el año fiscal 2002.  |
| Bielorrusia     | En marzo de 2010, una exención tributaria de cinco años del impuesto sobre la renta sobre dividendos, intereses, regalías y valores, o de la venta de bienes raíces, se introdujo para ayudar a simplificar y mejorar el pago de impuestos en el estado. Aplicando, tanto a los ciudadanos bielorrusos y a residentes extranjeros, la amnistía tiene como objetivo animar a los contribuyentes a repatriar los ingresos generados en el extranjero.   |
| Bélgica         | En 2008, un cambio en la ley Bélgica amplió la ley de prescripción que aumentó el período de tasaciones extraordinarias de cinco a siete años, permitiendo a las autoridades fiscales combatir más eficazmente el fraude tributario de ingresos. En 2010, se publicó una circular que aclaró el régimen de amnistía tributaria y presentó una declaración voluntaria adicional para las personas.   |
| Brasil          | En 2009, el gobierno amplió un programa diseñado para facilitar el pago de impuestos atrasados, incluyendo los impuestos federales y de seguridad social. Se les concedió a las empresas con deudas tributarias de hasta 15 años, pagar el total, con reducciones a las sanciones y tasas de interés, incluyendo sanciones de cero e interés reducido por un 45 por ciento para los que liquidaban su deuda total con un solo pago. En 2010, los cambios a la ley fiscal incluyeron un programa de amnistía federal adicional para las deudas contraídas con el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría Federal. |
| Francia         | En 2009, los contribuyentes residentes tuvieron la oportunidad de regularizar su situación tributaria hasta el 31 de diciembre de 2009 a través de la creación de una nueva unidad especializada dentro del Departamento Tributario Francés. La unidad de regularización ("cellule de regularization" en Francia) permitió a los contribuyentes a revelar activos extranjeros legales, pero previamente no declarados, situados en paraísos fiscales, evitando así el enjuiciamiento penal y potencialmente beneficiándose con sanciones más leves.   |
| República Checa | A partir de 2011, los contribuyentes tuvieron la oportunidad de pagar el impuesto sobre los fondos no declarados con el fin de evitar los cargos y sanciones penales.   |
| Gibraltar       | A partir de 2011, se implementó una moratoria y amnistía para garantizar el pago anticipado de los impuestos y la correcta presentación de declaraciones de impuestos de sociedades. Se introdujeron nuevas sanciones y recargos. Hay una moratoria de 18 meses, durante los cuales no se incurren multas y sanciones. La moratoria no se aplica a los intereses de impuestos no  |

<sup>54</sup> Ernst & Young (n.d.), n.a.

| País          | Descripción   |
|---------------|---|
|               | pagados. Además, un plan de amnistía con respecto al incumplimiento pasado fue implementado para permitir a los contribuyentes a comenzar el nuevo régimen tributario "de cero".  |
| Grecia        | En 2010, hubo una amnistía de seis meses para la repatriación de los fondos depositados en bancos extranjeros. Los contribuyentes que transferían fondos de cuentas extranjeras a las cuentas bancarias griegas de al menos un año podrían, pagar un impuesto del 5 por ciento sobre el valor de los fondos en el momento de su traslado de regreso a Grecia. Si los fondos fueron declarados, pero se mantuvieron en el extranjero, se aplicaría un impuesto del 8 por ciento.   |
| Hungria       | En marzo de 2009, se introdujo una amnistía parcial a los ingresos repatriados acumulados en sociedades extranjeras controladas. 75 por ciento de los dividendos derivados de ingresos por inversiones se eximían si un contribuyente invertía al menos la mitad de los ingresos repatriados en bonos de la tesorería y mantenidos por un mínimo de dos años. También se implementó una amnistía tributaria para los individuos.  |
| Irlanda       | Una investigación sobre los contribuyentes que tienen obligaciones tributarias no declaradas en fideicomisos y estructuras extranjeras, comenzó en septiembre de 2009, con la oportunidad de hacer una calificación para la divulgación de ingresos.  |
| Isla de Man   | En 2010, una amnistía de divulgación estuvo vigente durante tres meses, durante el cual se eximieron las sanciones respecto a las divulgaciones voluntarias pertinentes. Los intereses se mantuvieron como aplicables.  |
| Italia        | En 2009, se creó un "escudo tributario" para los individuos, las pequeñas y medianas empresas. Bajo este esquema, los contribuyentes podrían pagar un solo pago de 5 por ciento de sanción sobre los fondos repatriados de las cuentas tributarias en el extranjero y ser absueltos de cualquier impuesto atrasado. La amnistía también introdujo una presunción refutable para fondos no declarados y activos en el exterior, duplicando las sanciones por el hecho de no informar o pagar impuestos. Un nuevo equipo de auditoría especializado dentro de la Autoridad Tributaria Italiana fue creado para fomentar la cooperación internacional y hacer frente a la evasión y la elusión tributaria a nivel internacional. |
| Kirguistán    | En 2009, fue implementado un plan de amnistía, mediante el cual los bienes muebles e inmuebles de las personas o empresas de Kirguistán que eran legalizadas durante ese período, mismas que serían absueltas de impuestos, aduana y del seguro social. Además, ciertas obligaciones administrativas y sanciones por violaciones cometidas antes del 31 de diciembre 2008 serían exoneradas.  |
| Letonia       | En 2010, un Plan de Reducción de la Economía Informal se implementó, el cual incluía la capacidad de legalizar ahorros no declarados mediante el pago de una amnistía tributaria. Además, los intereses de demora y las sanciones monetarias se exoneraban si el impuesto adeudado se pagaba dentro de un plazo determinado. Se le otorgó a la autoridad fiscal derechos administrativos adicionales, como el acceso a la información, y el sistema de sanciones se reforzó para que la aplicación de sanciones se decidiera en base a la gravedad, la frecuencia y regularidad de las infracciones.  |
| Liechtenstein | En 2009, Liechtenstein y el Reino Unido acordaron un paquete de medidas para mejorar el cumplimiento tributario, con el intento de aclarar los impuestos en mora de clientes del Reino Unido de los servicios financieros de Liechtenstein y garantizar que las futuras obligaciones tributarias se cumplan adecuadamente. Sanciones sobre impuestos no pagados se fijaron al 10 por ciento del impuesto evadido durante los últimos diez años, siempre que el contribuyente revelaba todo a la Administración de Ingresos y Aduanas del Reino Unido. Los que no llegaron a realizar una divulgación total para el final del programa, se enfrentaron al  |

| País                | Descripción   |
|---------------------|---|
|                     | cierre de sus cuentas.  |
| México              | Un Programa de Repatriación de Amnistía Tributaria se puso en marcha en 2009, aplicable sobre los ingresos obtenidos en el 2009 y años anteriores. El capital regresado a México podría beneficiarse de la tasa del 4 por ciento para las personas físicas y el 7 por ciento para las personas jurídicas con los impuestos adeudados en el momento de la divulgación voluntaria.  |
| Holanda             | En el 2009, un programa de divulgación voluntaria permitió a los contribuyentes declarar su dinero en cuentas bancarias en el exterior y evitar sanciones y un enjuiciamiento penal. Una nueva ley hizo de los asesores tributarios y directores de impuestos, así como el contribuyente, responsables de sanciones, del monto máximo el cual es el 100 por ciento del impuesto que no ha sido pagado. En julio de 2010, la sanción impuesta a la divulgación voluntaria de cuentas bancarias en el extranjero se incrementó de 15 a 30 por ciento. |
| Antillas Holandesas | Durante abril-junio de 2009, los contribuyentes podían informar, sin temor a sanciones, cualquier interés recibido por un Estado miembro de la Unión Europea entre los años 2005 a 2007. En Bonaire, San Eustaquio y Saba, un nuevo proyecto de legislación tributaria, también contenía una cláusula de amnistía tributaria general, con una reducción de sanción por un 15 por ciento si el contribuyente hacía una corrección voluntaria.  |
| Noruega             | Un esquema de amnistía temporal para individuos de alto valor neto se implementó para informar sobre la riqueza oculta en el extranjero sin sanciones tributarias.  |
| Portugal            | En 2009, los contribuyentes podrían revelar y regularizar los activos en el extranjero y tenían derecho a pagar un impuesto gravado al 5 por ciento del valor de las inversiones pertinentes, según se describe en la declaración confidencial, pero no estaban sujetos al pago de intereses. El pago tenía que hacerse al mismo tiempo o dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de la declaración con el fin de calificar.  |
| Singapur            | En 2009, se puso en marcha un programa que fue diseñado para alentar a los contribuyentes, que habían cometido errores en sus asuntos tributarios sin la intención de evadir impuestos, para que se presenten y revelen voluntariamente cualquier omisión. Siempre y cuando ciertas condiciones de calificación se cumplan (cuya descripción tenía que ser oportuna, precisa, completa y auto-iniciada por el contribuyente), las sanciones sobre el impuesto insuficientemente cobrado se redujeron al 5 por ciento por cada año de retraso.       |
| Sudáfrica           | Durante un período de 12 meses, a partir de noviembre de 2010, los contribuyentes tuvieron la oportunidad de dar a conocer sus valores, regularizar su situación tributaria, y recibir la exención total de sanciones. El importe total de los impuestos eran todavía pagables, pero el alivio de intereses se tambaleó de 100 por ciento, en los casos en que no había comenzado ni quedado pendiente una auditoría, al 50 por ciento, en donde ya se había iniciado una investigación.  |
| Suiza               | En 2010, se anunció una amnistía para los impuestos sobre la renta y la evasión de impuesto sobre la herencia, con la condición de una revelación espontánea y voluntaria, y la plena cooperación con las autoridades. Con un alcance limitado, el esquema cubría sólo las sanciones y multas, y el monto principal — intereses y atrasos, seguían siendo aplicables.   |
| Turquía             | Una amnistía tributaria establecida para fomentar la legitimación de activos nacionales y extranjeros se amplió varias veces a lo largo de 2009 y permitió a los contribuyentes beneficiarse de la reducción de los niveles de impuestos e intereses de 2 por ciento o 5 por ciento de la base imponible.   |
| Reino Unido         | En 2009, se dieron a conocer varios esquemas de divulgación que incluyen: 1) corporaciones e individuos con impuestos no pagados vinculados a cuentas o activos extranjeros, podrían  |

| País           | Descripción   |
|----------------|---|
|                | liquidar sus obligaciones tributarias a una tasa favorable de sanción fijada al 10 por ciento, sujeto a ciertas condiciones, y 2) de acuerdo con el Plan de Salud Tributario, se les dio a los médicos y a los dentistas la oportunidad de revelar información completa de obligaciones tributarias no reveladas y de beneficiarse con una sanción fija. La Administración de Ingresos y Aduanas del Reino Unido obtenía información de varias fuentes, incluyendo los fideicomisos des Servicio Nacional de Salud, hospitales privados, y las aseguradoras médicas, y aquellos que no tomaban ventaja del esquema, se arriesgaron a sanciones mucho mayores. |
| Estados Unidos | En 2009, el Programa de Divulgación Voluntaria se creó para permitir que los contribuyentes revelen los ingresos no declarados de cuentas en el extranjero, y de cuentas en el extranjero que no se declararon previamente entre los años 2003 a 2008. Todos los impuestos, intereses y sanciones todavía eran pagables, junto a otras obligaciones tasadas previamente, pero no se recomendaría el enjuiciamiento penal.   |